



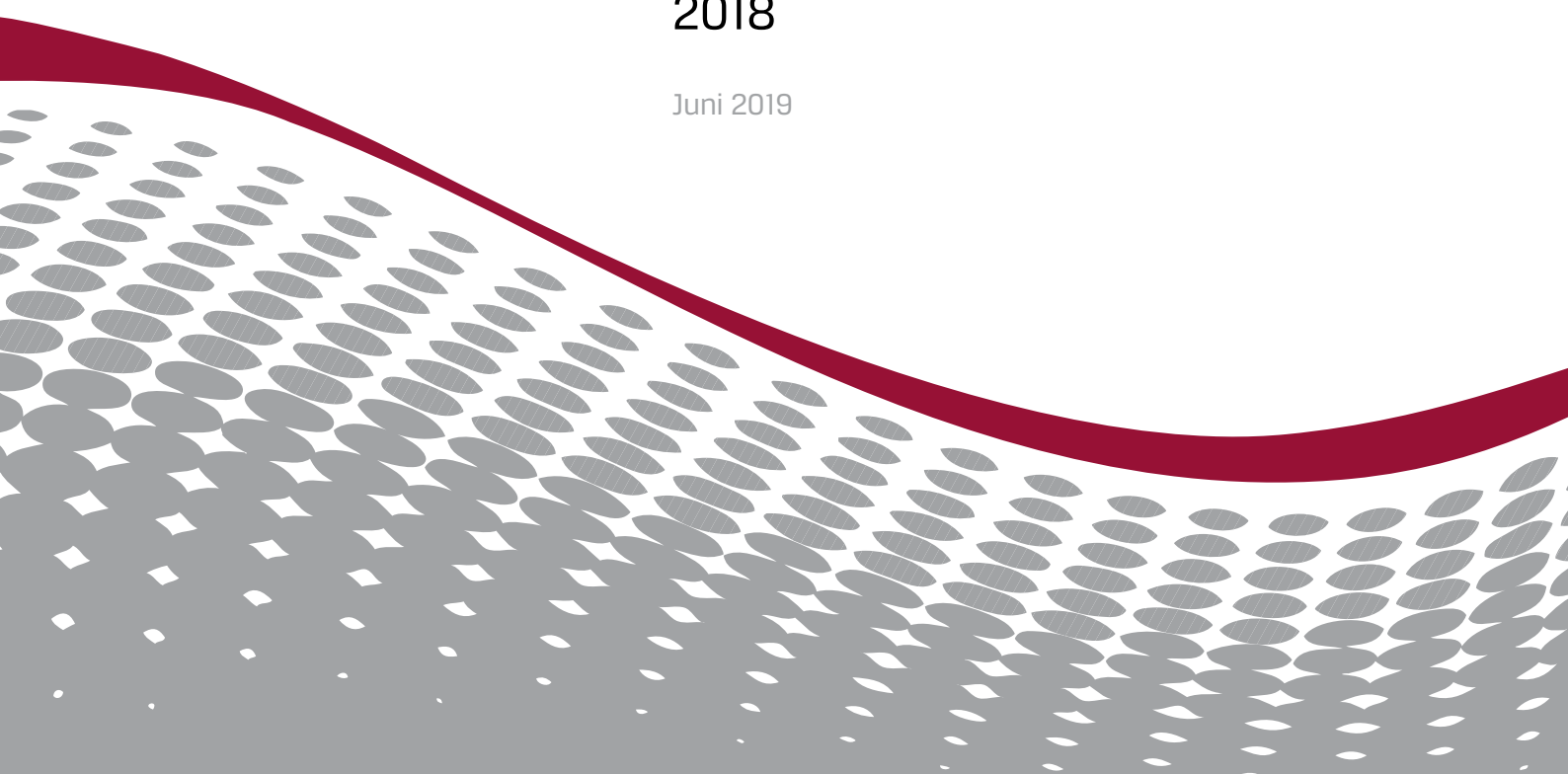
Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel

# Rapport

fra Koordineringsenheden  
for ofre for menneskehandel

2018

Juni 2019





# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>	<b>6 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre</b>	<b>25</b>
<b>1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel</b>	<b>5</b>	6.1 Finansiering av tiltak .....	25
1.1 KOMs rolle og oppgaver .....	5	6.2 En sammensatt ordning.....	25
1.2 Tilstandsrapporten for 2018 .....	6	6.3 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2018.....	26
1.3 Aktiviteter i 2018 .....	6	6.4 Andre tiltak .....	31
<b>2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger</b>	<b>9</b>	<b>7 Straffesaker</b>	<b>33</b>
2.1 Fortsatt behov for en styrket samordning .....	9	7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid.....	33
2.2 Politiske satsinger .....	10	7.2 Anmeldelser .....	34
2.3 Anbefalinger fra KOM .....	11	7.3 Straffesaksbehandlingen .....	36
<b>3 Oppholdstillatelse</b>	<b>13</b>	7.4 Domfellelser .....	37
3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel.....	13		
3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel.....	13		
3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre .....	15		
3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA.....	17		
<b>4 Assistert retur</b>	<b>18</b>		
4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering .....	18		
4.2 Omfang av assisterte returer .....	18		
4.3 Returarbeid i utvikling .....	19		
<b>5 Barnevernstiltak</b>	<b>21</b>		
5.1 Barnevernstjenestens ansvar .....	21		
5.2 Plasseringer etter barnevernloven.....	21		
5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29.....	22		
5.4 Behov for et strukturert samarbeid .....	23		



# Sammendrag

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er gitt i oppgave av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en årlig **tilstandsrapport** om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge.

Rapporten er ment å danne grunnlag for kunnskapsbaserte prioriteringer og mer målrettede tiltak, både for ansvarlige myndigheter og organisasjoner som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. Tidligere års tilstandsrapporter ligger på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

I tilstandsrapporten for 2018 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel, ved anmeldelser, påtaleavgjørelser og dommer

Vi gjør oppmerksom på at årets rapport har et mer begrenset fokus på utfordringer, satsinger og anbefalinger enn tidligere. I KOM tilstandsrapport 2016 og 2017 kan du lese mer inngående om dette. KOM vurderer at utfordringer og anbefalinger vi har redegjort for tidligere fortsatt er gjeldende i 2018, og vi har derfor primært valgt å belyse nye aktuelle forhold for 2018.

De siste to årene har KOM ikke beregnet **omfang av antatte ofre**, slik vi har gjort i tidligere rapporter. Det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data.

## Sentrale funn for 2018:

I rapporten for 2018 beregner som nevnt over KOM ikke omfang av antatte ofre, men vi redegjør for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Nedenfor gis noen nøkkeltall.

## Oppholdstillatelse

Antatte ofre for menneskehandel har ofte ikke lovlig oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelse står sentralt i rettighetsbildet.

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 20 vedtak om refleksjonsperiode i 2018. 13 av sakene ble innvilget.
  - **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 21 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2018. 11 av sakene ble innvilget.
  - UDI fattet vedtak i 7 **asylsaker** der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel.
    - 2 personer fikk innvilget oppholdstillatelse, begge ble innvilget flyktningstatus. Det ble etter søknad om asyl ikke vurdert opphold etter vitnebestemmelsen i 2018.
    - 5 av de 7 sakene ble avslått etter Dublin-regelverket.
  - Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2018 fattet UNE vedtak i 10 klagesaker om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse. UNE behandlet 4 klagesaker og 2 omgjøringsanmodninger i asylsaker der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I tillegg behandlet UNE 2 klagesaker etter Dublin-regelverket der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene ble UDIs vedtak opprettholdt.
- ## Assistert retur
- UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved IOMs (International Organization for Migration) returprogram for sårbare migranter. 11 voksne antatte ofre for menneskehandel returnerte gjennom programmet i 2018.

### Barnevernstiltak

- I 2018 ble 8 barn plassert i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).

### Bo- og oppfølgingstiltak for voksne antatte ofre

- Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre, men KOM har i 2018 valgt å avgrense rapporteringen til aktører som har botiltak. KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som har rapportert til KOM i 2018. Vi har imidlertid fått rapportert om til sammen 106 voksne antatte ofre som har mottatt bo- og oppfølgingstilbud, fra Nav Grünerløkka, ROSA-prosjektet, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon. Av de 106 personene, er det rapportert til KOM at 62 var nye i tiltakene i 2018 mens 44 var under oppfølging fra tidligere år. Flere av de antatte ofrene har mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallet gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner.

### Straffesaker

- Straffeloven 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015. Menneskehandel rammes av §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 skal anvendes der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov ble den tidligere straffebestemmelsen videreført med enkelte språklige endringer. Strafferammen for menneskehandel ble skjerpet fra 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på 10 år ble videreført.
- **Anmeldelser:** I 2018 ble det registrert 45 anmeldelser for menneskehandel. 11 av de 45 anmeldelsene var for grov menneskehandel. Majoriteten av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser (53 prosent). I 8 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet. 11 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel i 2018.
- **Straffesaksbehandlingen:** I 2018 var det 36 anmeldelser om menneskehandel som ble påtaleavgjort. Dette kan

være anmeldelser fra tidligere år og er ikke nødvendigvis resultatet av de 45 anmeldelsene som ble registrert i 2018. I 7 av sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. I 2018 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker på 362 dager.

### Dommer:

- Etter KOMs oversikt resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel i 2018, begge var tingrettsdommer og ble anket (en av dommene ble rettskraftig ved lagmannsrettsdom i 2019). I 2019 pr. 1. tertial (30. april) resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 1 tingrettsdom. Tingrettsdommen er anket.
- Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 2019 1. tertial avsagt totalt 47 fellende dommer. 45 av dommene er rettskraftige. 13 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 36 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, og 11 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.



Du finner rapporter og verktøy fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel). Her kan du også lese mer om menneskehandel, politiets arbeid og hjelpetiltak for de som kan være utsatt for slik utnyttning.

# 1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

## 1.1 KOMs rolle og oppgaver

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være pådriver for tverretatlig samarbeid. KOM er administrativt underlagt Politidirektoratet (POD) og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Enheten driftes av to seniorrådgivere ved Politifagavdelingen, og i 2018 har det i tillegg vært ansatt en seniorrådgiver i midlertidig stilling.

I henhold til mandatet skal KOM

- være et virkemiddel for **samordning** mellom myndigheter og organisasjoner
- bistå med **metoder** for identifisering og mobilisering av bistand og beskyttelse til ofre
- bidra med **tverretatlig informasjonsutveksling og kompetanseheving**
- KOM skal ikke ha en operativ rolle i enkeltsaker

KOMs **overordnede mål** er å bidra til å redusere forekomsten av menneskehandel i Norge. KOM skal i samhandling med sentrale aktører arbeide for å redusere

- antall personer som rekrutteres og utnyttes i menneskehandel i Norge
- forekomsten av kriminelle nettverk som utøver menneskehandel i Norge
- bruken av Norge som transitland i menneskehandel

KOM skal i dette arbeidet tilrettelegge for og støtte aktuelle hjelpetiltak og etater som bistår og beskytter mulige ofre for menneskehandel, og som bidrar til at gjerningspersoner kan straffefølges.

KOM skal vektlegge følgende **arbeidsoppgaver**:

- **Nettverksdrifting**  
KOM skal tilrettelegge for treffpunkter/ møtesteder for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling, kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv. KOM skal videre bidra til erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner.
- **Generell veiledning**  
Adekvat bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel består av tverrfaglige og sammensatte problemstillinger. Problemstillingene krever ofte svært inngående kompetanse på ulike felt. KOM skal ikke besitte spesialistkompetanse innen samtlige fagområder, men være en enhet hvor ulike instanser kan henvende seg for å få generelle opplysninger og råd for å løse saker man har til behandling, og bli henvist til rett instans.
- **Kompetanseutvikling**  
KOM skal bidra til økt kompetanse innen menneskehandelsfeltet gjennom foredragsvirksomhet, seminarer, generell veiledning og andre informasjonstiltak. KOM skal også gi forslag til informasjons- og kompetansehevingstiltak overfor aktuelle målgrupper. En viktig målsetting i dette arbeidet er å legge til rette for at kompetanse og informasjon spres og forankres i det ordinære hjelpe- og tiltaksapparatet.
- **Rapporteringer**  
KOM skal gjennom en årlig tilstandsrapport til JD gi en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet, gi forslag til løsninger på aktuelle utfordringer og gi innspill til aktuelle forskningsoppdrag som bør utføres. Formålet er å gi et grunnlag for myndigheter og organisasjoners prioriteringer.

### ■ Utvikling av verktøy

KOM skal utvikle verktøy og annet materiell som øvrige etater kan benytte i sitt arbeid med å identifisere, bistå og beskytte mulige ofre for menneskehandel.

Skal KOM gjøres i stand til å ivareta de overordnede målene og arbeidsoppgavene som er satt av departementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra inn i et gjensidig tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

KOM har et bredt **nettverk** av samarbeidsaktører og kontaktpunkter i offentlige instanser og frivillige organisasjoner med ansvar å følge opp regjeringens handlingsplan mot menneskehandel eller andre tiltak som skal bistå og beskytte ofre for menneskehandel.

Avhengig av sakstype, **rapporterer** KOM direkte til JDs koordinator for regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, eller i ordinær linjebehandling i POD.

## 1.2 Tilstandsrapporten for 2018

En av KOMs oppgaver er å utarbeide en årlig tilstandsrapport som gir en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet.

Tilstandsrapporten er ment å danne et **grunnlag** for kunnskapsbaserte **prioriteringer** og mer **målrettede tiltak**, både for **ansvarlige myndigheter** og **frivillige organisasjoner** som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. JD har koordineringsansvar for regjeringens innsats mot menneskehandel, og tilstandsrapporten skal særlig være et bidrag til departementets beslutningsgrunnlag for utvikling av politikk og prioriteringer på feltet. Andre målgrupper for rapporten er de ulike offentlige instansene og frivillige organisasjonene rundt om i landet som har et ansvar i arbeidet mot menneskehandel. Rapporten retter seg i tillegg mot **personer eller aktører som søker kunnskap** om feltet. KOMs årlige tilstandsrapporter ligger på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

I tilstandsrapporten for 2018 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel, ved anmeldelser, påtaleavgjørelser og dommer

I rapporten bruker KOM **begrepene** *mulig offer* og *antatt offer* om hverandre. Valg av begrep har ingen betydning i forhold til om personens offerstatus er mer eller mindre avklart. Begrepene er gjennomgående i rapporten og refererer til terskelen for myndighetenes forpliktelser til å gi bistand. Dersom myndighetene har *rimelig grunn til å tro* at en person har vært offer for menneskehandel, har personen rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.<sup>1</sup>

## 1.3 Aktiviteter i 2018

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2018 som vi anser som de mest vesentlige. Oversikten er med andre ord ikke uttømmende, men gir et innblikk i de mange oppgaver KOM jobber med i løpet av et år.

### Rapporteringer og informasjonstiltak

- Publisert [KOM tilstandsrapport 2017](#) med redegjørelse for utfordringer, regjeringens satsinger og kommunale satsinger, tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre, en oppdatert oversikt over straffesaker, og et overblikk over menneskehandelsbegrepet og antatte ofres rettigheter i eget vedlegg.
- Oversatt og publisert KOM tilstandsrapport 2016 i [engelsk versjon](#).

<sup>1</sup> [The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#) jf. [St.prp.nr. 2 \(2007-2008\)](#) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.



- Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel (GRETA), U.S. State Departments' årlige Trafficking in Persons Report (TIP), European Migration Network (EMN) og Østersjørådets (CBSS) arbeidsgruppe mot menneskehandel.
- Formidlet nyhetsbrev til KOM nettverket med orientering om KOMs arbeidsprosesser, aktuelle internasjonale og nasjonale rapporter og tiltak, politiske dokumenter, rettsavgjørelser mv.
- Gitt innspill til diverse høringer og styringsdokumenter.
- Håndtert diverse presse-/og mediehenverdeler.

#### **Nettverksdrifning, kompetanseutvikling og veiledning**

- KOM har i samarbeid med JD forberedt og deltatt inn i ferdigstillingen av prosjektet "[Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel](#)". Prosjektet har hatt som mål å etablere en koordinert innsats mot menneskehandel og et helhetlig og forutsigbart system for å bistå og beskytte ofre. Vi har i etterkant gitt innspill til JD om hvordan prosjektet bør følges opp videre.
- Deltatt på møter og gitt innspill til JD vedrørende forvaltning av JDs tilskuddordning på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet.
- Arrangert to nasjonale KOM seminarer, begge over to dager med over 90 deltakere på hvert seminar. Det ene seminaret omhandlet migrasjon og menneskehandel og ble gjennomført i samarbeid med forskningsprosjektet MIGMA. Det andre seminaret omhandlet barn som utsettes for menneskehandel og ble gjennomført i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- Holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører.
- Deltatt i internasjonale fora
  - Østersjørådet, [CBSS Children at Risk](#), konferanse i Oslo (innlegg)
  - Østersjørådet, [Task Force against Trafficking in Human Beings](#), møter i arbeidsgruppe sammen med JD
  - OSSE-konferanse mot menneskehandel, [18th Alliance: Towards More Inclusive Partnerships](#)
  - Nordisk arbeidsgruppe om barn utsatt for menneskehandel, to møter (det ene arrangert av KOM)
  - [Center mod Menneskehandel](#) i Danmark, samarbeids-møter
- Deltatt i samarbeidsfora i politiet
  - Interne samarbeidsmøter i POD om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak.
  - Som medlem av politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, har KOM deltatt på tre samlinger i regi av gruppen og bidratt med presentasjoner og innspill.
  - Deltatt i arbeidsgruppe ledet av Kripos for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel (oppfølging av tiltak 10 i handlingsplanen mot menneskehandel).
  - Møte med PU om tverretattlig samarbeid og samarbeid med frivillige organisasjoner ved gjennomføring av tvangsreturer av antatte ofre for menneskehandel.
- Initiert og deltatt i tverretattlige/-faglige samarbeidsfora
  - Arbeidsgruppe i regi av Bufdir om å opprette en sentral enhet/funksjon for veiledning i saker hvor mindreårige kan være ofre for menneskehandel.
  - Referansegruppe i regi av Bufdir for å utvikle [Faglig veileder for innholdet i krisesenter tilbudet](#).
  - Møter med RVTS om oppdrag i handlingsplanen mot menneskehandel.
  - Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene, seminar i regi av Helsedirektoratet.
  - Møter med JD, ROSA og Oslo krisesenter om botiltak for ofre for menneskehandel.
  - Møter med JD og Oslo kommune om kommunal handlingsplan mot menneskehandel.

- Møter med Fafo om forskningsprosjektet [Menneskehandel i arbeidslivet](#).
- Møter for informasjonsutveksling og avklaring av tiltak: Barneombudet, Caritas, Røde Kors, Maritastiftelsen, Frelsesarmeen, IOM, NAV Grünerløkka og Oslos TOT-koordinator, flere av møtene i samarbeid med JD.

### Verktøy

- Utarbeidet oversikt til KOMs samarbeidsaktører over rettsavgjørelser om menneskehandel, herunder sammendrag av dommer som gjelder straffesaker, utlendingssaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Oversikten ble oppdatert i 2019 og da også publisert på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel), se [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#). Oversikten oppdateres tertialvis.
- Oppdatert temasiden om menneskehandel på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel) og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.
- I samarbeid med JD, hatt oppstartsmøter for å forberede arbeidet med å etablere et nasjonalt nettsted om menneskehandel.
- Ferdigstilt arbeidet med å utvikle et bildearkiv til bruk for presentasjoner, dokumenter og informasjon på nett.

## 2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger

### 2.1 Fortsatt behov for en styrket samordning

En viktig oppgave for KOM er å holde ansvarlige myndigheter orientert om hvilke utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter på i sitt arbeid mot menneskehandel.

Menneskehandelsfeltet er preget av et stort antall involverte offentlige etater og frivillige organisasjoner. Adekvat bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel byr på en rekke tverretatlige utfordringer og forutsetter godt tverrfaglig samarbeid.

Det har over mange år vært frustrasjon blant ansatte i hjelpeapparatet og hos ansvarlige myndigheter over manglende helhet i tiltak, prosjekter og “ad hoc-løsninger”. Kritikkk har vært rettet både mot at mulige ofre ikke blir identifisert, at ofre ikke får den bistanden de har behov for eller har krav på, at det kan være enkelt å misbruke ordningene, og at det er lav risiko for straffeforfølgning for bakmenn. Uklar ansvars plassering, et fragmentert regelverk og varierende kompetanse om menneskehandel blant myndigheter, frivillig sektor og andre aktører er påpekt som særlige svakheter. Et manglende helhetlig system for bistand og beskyttelse gjør det krevende for antatte ofre å få tilgang til de rettigheter de faktisk har krav på – med det formål både å gi ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon, og å legge til rette for straffeforfølgning av bakpersoner.

Overordnet ser KOM behov for en **styrket samordning** av arbeidet mot menneskehandel og en **mer effektiv organisering** av bistanden til mulige ofre. Etter KOMs vurdering er det behov for en *styrket* instans eller funksjon som ivaretar det tverretatlige og tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel på systemnivå og har overordnet ansvar for å gjennomføre kompetansehevingstiltak, omfangsberegninger og rapporteringer. Men det er også behov for en instans eller funksjon som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet i enkeltsaker, ved å kvalitetssikre identifisering og oppfølgingen av mulige ofre og sikre helhet og styring av bo- og oppfølgingstiltak som tilbys. En slik styrket samordning

krever et tydelig overordnet regelverk og strategisk styring som er politisk forankret.

Vi har i årets rapport valgt å ha et **begrenset fokus** på utfordringsbildet, satsinger og anbefalinger. I KOM tilstandsrapport 2016 og 2017 kan du lese mer inngående om

- regelverk, roller, ansvar og system for identifisering og oppfølging
- utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter i arbeidet med å identifisere og bistå mulige ofre, avdekke saker og straffeforfølge bakpersoner
- politiske satsinger, prioriteringer og forbedringstiltak
- KOM og andre aktørers innspill til forbedringstiltak og aktuelle forskningsoppdrag

I [KOM tilstandsrapport 2017](#) la vi særlig vekt på **regjeringens satsinger** og **kommunale satsinger** på feltet. Vi beskrev anbefalingene fra et **prosjekt** ledet av JD, som ble avsluttet i februar 2018 «Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel». I tillegg redegjorde vi for anbefalinger fra bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre for menneskehandel. I eget vedlegg til rapporten ga vi videre et **overblikk** over menneskehandelsbegrepet og antatte ofres rettigheter.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) la vi særlig vekt på **utfordringsbildet** for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Vi inkluderte en detaljert oversikt over særlige utfordringer og ga forslag til forbedringstiltak innen seks temaområder på grunnlag av rapporteringer fra våre samarbeidsaktører:

- koordinert hjelpeapparat for barn som er ofre for menneskehandel
- avdekking av ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester
- identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll
- manglende dokumentasjon på identitet
- tilgang til rettigheter
- retur

KOM vurderer at hovedutfordringer og anbefalinger vi har redegjort for tidligere **fortsatt er gjeldende i 2018**. Det har heller ikke skjedd vesentlige endringer i systemet for identifisering og oppfølging siste år. Vi har derfor primært valgt å belyse nye aktuelle forhold for 2018 i dette kapittelet.

## 2.2 Politiske satsinger

Det er mange pågående initiativer for å styrke arbeidet mot menneskehandel. De sammensatte utfordringene på feltet er grunnlag for flere av **regjeringens tiltak for forbedret bistand og beskyttelse** til ofre for menneskehandel. Et sentralt mål i [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) fra 2016 er å samordne og effektivisere innsatsen på feltet. Tiltak retter seg mot samordning av bistand, oppholdstillatelse til ofre, politiets innsats og kompetanseheving i berørte instanser. Regjeringen ønsker videre å utvikle et nytt mandat for KOM som skal gi enheten en effektiv rolle i identifisering og henvisning av ofre. Mange av tiltakene griper inn i hverandre.

Økt samordning er også blant anbefalingene fra Europarådets ekspertorgan GRETA<sup>2</sup>. I sin evaluering av Norge, har GRETA anbefalt norske myndigheter å vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. GRETA har videre oppfordret Norge til å utvikle et mer formalisert system som avklarer roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM)<sup>3</sup>.

JD har koordinerende ansvar for regjeringens innsats mot menneskehandel. Som ledd i å følge opp tiltak i handlingsplanen, ledet departementet i 2017–2018 et prosjekt innen rammen av Difis stimuleringsordning for innovasjon og

tjenestedesign i staten, [StimuLab](#). Halogen og Rambøll gjennomførte prosjektet, med bred deltakelse fra tjenesteytere både i offentlige etater og frivillige organisasjoner. [Prosjektets sluttrapport “Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste”](#) fra februar 2018 gir en rekke anbefalinger for å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel.

Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til anbefalingene fra prosjektet, og prosess for videre utviklingsløp er fremdeles under avklaring.

I regjeringens samarbeidsplattform [Granavolden-plattformen](#) av januar 2019 fremgår det imidlertid at “regjeringen vil intensivere arbeidet med å straffeforfølge bakmenn og sikre et helhetlig tilbud til ofre. Samarbeidet mellom politiet, offentlige etater og frivillige organisasjoner, samt samarbeidet på tvers av landegrensar, må styrkes”, se s. 19.

I regjeringens reviderte [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2019–\)](#) av februar 2019 er det tiltak for målrettet informasjonsarbeid overfor utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere (tiltak 14), og økt oppmerksomhet overfor ofre for tvangsarbeid og menneskehandel (tiltak 15). Regjeringen ser behov for tiltak som kan bistå ofre for arbeidslivskriminalitet og grovere tilfeller av tvangsarbeid. Regjeringen vil blant annet videreføre økonomiske tilskudd til frivillige organisasjoner som bistår utsatte arbeidstakere og drøfte med partene i arbeidslivet og organisasjoner som Caritas, Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon hvordan denne innsatsen kan styrkes og målrettes.

**Stortinget** er også en viktig pådriver for videre utvikling. Over statsbudsjettet for 2018 ble det bevilget økte ressurser til å etablere spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter samt økte ressurser til Kripos for å styrke arbeidet mot menneskehandel. Tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet ble økt fra 22 mill. til 33 mill. kroner. Det ble bevilget 5 mill. kroner til en veiledningsfunksjon i Bufdir for å sikre god oppfølging av barn som antas å være utsatt for menneskehandel. Videre ble det bevilget ressurser til de fem Regionale

- <sup>2</sup> [GRETA](#) (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Norge ble evaluert første gang i 2013 (rapport av 7.5.2013) og andre gang i 2017 (rapport av 21.6.2017), se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#).
- <sup>3</sup> For mer informasjon om NRM, se blant annet [OSCEs håndbok](#) om samarbeidsstrukturer i arbeidet mot menneskehandel.

ressurssentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) for å gi opplæring til helse- og omsorgspersonell i deres arbeid med å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel.

Endringsinitiativer skjer også i storbyene. Både **Oslo kommune** og **Bergen kommune** har vedtatt kommunale handlingsplaner mot menneskehandel i 2018/2019. I handlingsplanene er det flere tiltak for å koordinere innsatsen, styrke oppfølgingen av antatte ofre for menneskehandel, og forebygge menneskehandel.

## 2.3 Anbefalinger fra KOM

### 1) En strukturert videreutvikling av feltet

KOM imøteser de ulike initiativene for styrket arbeid mot menneskehandel. Vi anbefaler at departementet følger opp de politiske satsingene og anbefalingene fra prosjektet "[Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel](#)" på en helhetlig måte, slik at de tiltak som griper inn i hverandre ses i sammenheng.

Systemet i dag er både fragmentert og preget av "ad hoc" løsninger. Ivaretagelsen av ofre reiser komplekse juridiske, sosiale og strukturelle utfordringer. For å sikre rettighetene til ofre for menneskehandel, ivareta ofrene på en god måte, og legge til rette for mer effektiv straffeforfølging av bakpersoner, er det behov for å etablere et mer helhetlig og tydelig system enn vi har i dag:

- Bekjempelse av menneskehandel krever en rekke ulike tiltak innen etterretning, forebygging, straffeforfølging og bistand til ofre. Det er videre behov for effektive informasjonstiltak, kunnskapsinnhenting og kompetanseutvikling. Tiltakene treffer bredt i ulike sektorer og forutsetter **god overordnet styring og samordning** slik at de kan virke effektivt og helhetlig.
- Etter Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel har Norge en plikt til å legge til rette for identifisering av ofre for menneskehandel, og antatte ofre har rett til bistand og beskyttelse. Bistanden skal gi ofre

mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon, men skal også legge til rette for straffeforfølging av bakpersoner. Dette forutsetter et **koordinert og effektivt bistandsapparat som ivaretar det tosidige formålet ved bistanden**. I Norge har det tosidige formålet ved bistanden til ofre gjort at tiltakene har blitt koordinert av justissektoren. KOM mener det er hensiktsmessig at et forsterket samarbeid fortsatt samordnes av justissektoren. Vi ser denne forankringen som hensiktsmessig både for å ivareta de to formålene ved bistanden, og for å sikre helhet opp mot politiets satsinger for å forebygge og bekjempe denne alvorlige kriminaliteten.

På bakgrunn av behovene skissert over, støtter KOM anbefalingene fra prosjektet "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel". Vi anbefaler at departementet igangsetter et **oppfølgingsprosjekt** for å videreutvikle de anbefalte tiltakene for styrket overordnet styring, endringer i KOMs mandat, et forsterket tverrsektorielt samarbeid med tydelig sektoransvar for tiltaksoppfølging, og et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel. Vi støtter også prosjektrapportens anbefaling om at et fremtidig system for bistand til ofre fremdeles må bygge på en betydelig innsats fra frivillige organisasjoner, men der samarbeidet blir mer formalisert. Organisasjonene driver en rekke gode prosjekter og har betydelig erfaring som gjør at de kan agere på en fleksibel og profesjonell måte overfor ofre som gjerne har en mistro til offentlige myndigheter.

### 2) Forbedringstiltak før og etter tjenesteløpet

I tillegg til KOMs overordnede anbefaling om en strukturert videreutvikling av feltet, vil vi trekke frem noen særlige anbefalinger fra hjelpetiltakene som tillegg til tidligere innmeldte utfordringer og anbefalinger, se punkt 2.1. Det gjelder behov for forbedringer ved *inntak* til tjenesten for ofre og *oppfølging etter* avslutning av tjenesteløpet. For 2018 har KOM også særlig fått innrapportert fra hjelpetiltakene behov for avklaringer knyttet til forutsigbar bistand og langsiktig beskyttelse. Anbefalingen knyttes til nedgangen av antall identifiserte ofre de siste årene.

Vi vurderer at også disse anbefalingene bør følges opp som del av et oppfølgingsprosjekt foreslått over.

- Flere av tiltakene, blant annet Nadheim ved Lauras hus, anbefaler å utvikle tiltak for **ettervern** i overgangsfase etter utflytting fra botiltak eller utløp av oppholdstillatelse, med formål å hindre retraffikering.
  - KOM anbefaler å teste ut en utvidelse av mandatet til enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene til tiltak for ettervern i overgangsfaser, både for å redusere sårbarhet for retraffikering og for å innhente kunnskap om utfall av bistandstiltak med mål om å kunne videreutvikle tiltak på hensiktsmessig måte.
- Flere av tiltakene, blant annet Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett og Frelsesarmeen, anbefaler å utvikle tiltak for **identifisering og oppfølging i såkalte gråsonesaker**, herunder ved utnyttelse til arbeid men der det ikke er tydelige tvangselementer. I dag er det begrensede rettigheter og muligheter for bistand i saker som ikke *i utgangspunktet* identifiseres som mulig menneskehandel.
  - KOM anbefaler å videreutvikle forsøk igangsatt i 2018 med å utvide mandatet til enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene. Dette slik at de også kan benyttes i startfasen av en identifisering, og til oppfølging i en begrenset periode for kartlegging av situasjonen, juridisk bistand og bistand til ev. henvisning til andre hjelpetiltak som er aktuelle. Bedre bistand og oppfølging av typiske gråsonesaker vil kunne ha betydning for både forebygging og avdekking av menneskehandel.
- Flere av tiltakene, blant annet IOM anbefaler å videreutvikle rutiner for identifisering, kartlegging og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel med endelig avslag eller ulovlig opphold, slik at **assistert retur** med IOM kan vurderes og tilrettelegges dersom det ikke er aktuelt med refleksjonsperiode eller annet oppholdsgrunnlag. Det anbefales herunder å styrke samarbeidet mellom instanser i politiet med oppgaver knyttet til utlendingskontroll og retur (blant annet Politiets utlendingsenhet) og aktuelle hjelpetiltak.
  - KOM anbefaler at det som ledd i slik rutineutvikling utredes nærmere hvilke avveininger som skal gjøres i arbeidet med utlendingskontroll og retur, opp mot internasjonale forpliktelser for identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel.
- Samlet er det fra ulike instanser rapportert om en nedgang i antall antatte ofre for menneskehandel som har mottatt bistand i 2018. Flere av bo- og oppfølgingstiltakene, blant annet Nadheim ved Lauras hus, har gjentatt sin bekymring til KOM om sammenheng mellom nedgangen i antall nye identifiserte ofre og bistanden som tilbys. De fremhever behovet for **forutsigbar bistand og langsiktig beskyttelse** av ofre som bryter med bakmannsapparatet.
 

Tiltak melder om at hjelpen ikke oppleves som tilstrekkelig eller langsiktig nok, og at flere derfor ikke ønsker å kontakte myndighetene for bistand. Uforutsigbarhet og usikkerhet meldes videre blant de største utfordringene i arbeidet med å følge opp antatte ofre. Det er uklart hva som er mulige utfall av oppholdssak og straffesak – og følgelig hvordan tiltakene kan realitetsorientere personene de bistår om fremtidige muligheter og styrke mulighetene for tilrettelagt oppfølging. Det at prosessene rundt opphold og straffesak også tar lang tid, påpekes videre som en helsereduserende faktor, det skaper depresjon, sinne, apati og følelse av maktesløshet. I tiltakenes målsetting om å bidra til en god hverdag med tanke på et stabiliserende traumeperspektiv, er dette en konstant utfordring. En lavere terskel for å få innvilget langsiktig opphold, som er uavhengig av straffesakssporet, kan føre til at flere antatte ofre for menneskehandel bryter med utnyttelsen og søker hjelp. Dette fremheves som viktig både for å avdekke mulige menneskehandelssaker og forebygge fremtidig utnyttelse.

  - KOM viser til vår tidligere anbefaling om at oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel gjennomgås samlet og opp mot regelverk for rettigheter til bistand, beskyttelse og helsehjelp. Det er behov for enklere prosedyrer og et mer helhetlig regelverk, i tråd med ordlyd og formål gitt i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.



## 3 Oppholdstillatelse

### 3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel

Ofre for menneskehandel er i hovedsak utenlandske statsborgere som har vært kort tid i Norge, mange uten lovlig opphold. Antatte ofre kan søke om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, eller søke om beskyttelse (asyl). Avklaring av oppholdstillatelse har betydning for hvilke bistandstiltak som utløses, som sosiale tjenester, bolig og helsehjelp.

Utlendingsmyndighetene er blant instansene som i særlig grad kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel, det være seg i utlendingssaker, i saker som gjelder utlendingskontroll, ved tilrettelegging av botilbud i mottak og i retursaker. Det er derfor viktig at ansatte i utlendingsforvaltningen både har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, og kunnskap om hvilke rettigheter mulige ofre har krav på og hvilke tiltak som det kan være aktuelt å bidra til å utløse.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI behandler søknader om beskyttelse (asyl), opphold- og arbeidstillatelser, og fatter vedtak om bortvising og utvising. UDI har ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo i påvente av asylsaksbehandlingen. I tillegg behandler UDI søknader om assistert retur ved IOMs (International Organization for Migration) returprogram. Flere av disse ulike sakene kan gjelde antatte ofre for menneskehandel, se [UDIs nettsider om menneskehandel](#).

I 2018 har UDI registrert 71 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel, en nedgang fra 114 vedtak i 2017:

- Vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse: 41 vedtak som gjelder 37 personer
- Vedtak om beskyttelse (asyl): 7 personer
- Vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM: 23 personer

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak og er overordnet UDI som lovtolkende organ. I 2018 har UNE registrert 18 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel:

- Vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse: 10 vedtak som gjelder 10 personer
- Vedtak om beskyttelse (asyl): 8 personer

UDI og UNEs vedtak i saker som gjelder medfølgende barn til personene ovenfor kommer i tillegg.

Det må tas forbehold om at flere søkere kan være registrert med flere vedtak i samme år eller også tidligere år. UDI og UNE kan kun hente ut statistikk fra Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) i saker som gjelder refleksjonsperiode, begrenset opphold og vitnetillatelse. For øvrige saker registrerer UDI og UNE saken manuelt hvis en søker er et mulig offer for menneskehandel. Tallene er dermed noe usikre.

Nedenfor gis nærmere informasjon fra UDI og UNE om vedtak om oppholdstillatelser til antatte ofre. I kapittel 4 gis informasjon fra UDI og IOM om bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet.

### 3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan få innvilget refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse, se utlendingsforskriften (utf.) § 8-3 første og annet ledd:

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som ikke kan fornyes. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, ved å komme til hektene og unnsnippe bakpersonenes innflytelse. Videre er formålet at personen skal settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Ved vurderingen

skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.

- **Begrenset oppholdstillatelse** er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Vilkårene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få saken gjennomført.

For mer informasjon om vilkår for tillatelsene og prosedyrer, se UDIs rundskriv [RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel \(refleksjonsperiode mv.\)](#).

For informasjon om **oppholdstillatelse til vitner** i saker om menneskehandel, se punkt 3.3.

I 2018 fattet UDI 41 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd.<sup>4</sup> Vedtakene gjaldt totalt 37 personer. Til sammenlikning fattet UDI 49 vedtak etter disse hjemlene i 2017.

- 20 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode** etter utf. § 8-3 første ledd:
  - 13 av sakene ble innvilget (hvorav 2 av søkerne var mindreårige)

---

<sup>4</sup> Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2018, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med.

- 7 av sakene ble avslått. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at opplysningene om menneskehandel allerede var endelig vurdert i sak vedrørende beskyttelse.<sup>5</sup>

- 21 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse** etter utf. § 8-3 annet ledd:
  - Totalt ble 11 av sakene innvilget, 3 var førstegangsvedtak og 8 var fornyelser. Innvilgelsene anslår omfang av saker der politiet har igangsatt etterforskning.
  - 10 av sakene ble avslått, 7 var førstegangsvedtak og 3 gjaldt søknad om fornyelse. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at politiet eller påtalemyndigheten ikke etterforsket saken eller ikke hadde innledet straffeforfølgning mot bakpersoner i saken.

I tillegg ble det søkt om tillatelse for ett medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse. Barnet ble innvilget oppholdstillatelse fordi også forelderen fikk innvilget tillatelse.

Nærmere informasjon om **søkergruppene**:

- Blant de som søkte om refleksjonsperiode var
  - 13 kvinner, 5 menn og 2 mindreårige jenter
  - 11 fra afrikanske land (hvorav 3 fra Nigeria), 6 fra østeuropeiske land (hvorav 4 fra Romania), 2 fra søramerikanske land og 1 fra et asiatisk land
- Blant de som søkte om begrenset oppholdstillatelse var
  - 12 kvinner og 9 menn, samtlige var voksne
  - 9 fra asiatiske land, 8 fra afrikanske land (hvorav 5 fra Nigeria) og 4 fra østeuropeiske land

---

<sup>5</sup> Dersom søkeren har fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse (asyl) har vedkommende som utgangspunkt ikke rett til en tillatelse etter utf. § 8-3, selv om vedkommende fyller vilkårene for refleksjonsperiode mv. Se RS 2013-014 punkt 2.1.2. Dersom opplysningene om menneskehandel ikke var kjent for UDI under søknadsbehandlingen, og søkeren ikke kan klandres for at disse opplysningene ikke var kjent tidligere, kan utlendingen likevel få en tillatelse.



Nærmere informasjon om **utnyttingsform**:<sup>6</sup>

- Vedtak etter utf. § 8-3 første og annet ledd:
  - Manuelle rapporteringer viser at i 24 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, og i 17 av sakene anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester.
- Innvilgede vedtak etter utf. § 8-3 annet ledd:
  - Manuelle rapporteringer viser at i 6 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester, og i 4 av sakene anførte søkerne utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning. I 1 av vedtakene anførte søkeren begge former for utnyttning. Tallene gir informasjon om fordelingen i saker der politiet har igangsatt etterforskning.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2018 fattet UNE vedtak i 10 klagesaker etter utf. § 8-3:<sup>7</sup>

- 5 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode** etter utf. § 8-3 første ledd:
  - Klagerne var fra ulike afrikanske og østeuropeiske land.
  - 3 av klagerne var menn, 2 var kvinner.
  - 4 av sakene gjaldt anført utnyttning til tvangsarbeid, og 1 til prostitusjon.
  - UDIs vedtak ble opprettholdt i alle vedtakene på ulike grunnlag: manglende troverdighet til anførsler om menneskehandel, at anførselene gjaldt tilbake i tid og klageren har brutt med miljøet, eller at det allerede forelå endelig avslag i beskyttelsessaken.
- 5 av sakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse** etter utf. § 8-3 annet ledd:

- Alle klagerne var fra afrikanske land, hvorav 3 fra Nigeria. Sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon.
- 3 av sakene gjaldt førstegangssøknader, og 2 av sakene gjaldt fornyelser av tidligere tillatelse etter bestemmelsen. I 4 av sakene var klageren tidligere innvilget refleksjonsperiode i medhold av utf. § 8-3 første ledd.
- UDIs vedtak om avslag ble opprettholdt i alle sakene. I all hovedsak ble klagen ikke tatt til følge da straffesaken til klageren var henlagt, og/eller at det ut fra politiets vurderinger ikke var behov for klagerens tilstedeværelse i Norge for videre etterforskning, eventuelt etterfølgende rettsbehandling.

### 3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre

Retten til å søke beskyttelse (asyl) er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Norge er forpliktet til ikke å returnere personer til hjemlandet dersom de står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep. Det vurderes først om søkeren fyller vilkårene for **beskyttelse**, se utlendingsloven (utl.) § 28.

Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for **oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel**, se utf. § 8-4 og instruks [GI-31/2010](#). Formålet med tillatelsen er å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning av bakmennene, uten frykt for represalier. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av **sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**, se utl. § 38.

For informasjon om rettslige vurderingstemaer og UDIs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UDIs

<sup>6</sup> Utnyttingsform registreres i dag ikke i DUF, men er basert på manuelle tellinger. Det hefter derfor en viss usikkerhet ved disse tallene.

<sup>7</sup> Dette kan være vedtak som er fattet av UDI i foregående år og kan derfor være tidligere innrapportert til KOM, i forbindelse med UDIs årlige innspill til KOMs tilstandsrapport.

internmelding [IM 2014-004](#) *Asylavdelingens håndtering der søkere er mulige ofre for menneskehandel.*

I 2018 har UDI fattet vedtak i **7 asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.<sup>8</sup>

- 2 av de 7 personene fikk innvilget **oppholdstillatelse**:
  - Begge ble innvilget flyktningstatus (beskyttelse), se utl. § 28.
  - Det ble etter søknad om asyl ikke vurdert opphold etter vitnebestemmelsen i 2018, se utf. § 8-4, jf. utl. 38.
- 5 av de 7 personene fikk **avslag** på sine søknader om beskyttelse:
  - Alle ble avslått etter Dublin-regelverket, se utl. § 32. En av sakene ble imidlertid omgjort etter vedtak (sak realitetsbehandles) på grunn av opplysningene om menneskehandel.
- I tillegg har UDI henlagt 1 sak der søkeren var forsvunnet.

Nærmere informasjon om **søkergruppen**:

- Gruppen omfatter 6 kvinner og 1 mann. Ingen var mindreårige på vedtakstidspunktet.
- Alle de 7 personene anførte utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. UDI har ikke registrert

---

<sup>8</sup> Tallene er i hovedsak basert på manuelle rapporteringer, og det er en viss usikkerhet ved dem. Kun tillatelser etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4 kan hentes ut fra registreringer i DUF. Søknader som ble fremmet i 2018 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Tallene omfatter vedtak i saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel. Utnyttningen har enda ikke funnet sted, eller kan ha skjedd i Norge, i hjemlandet, og/eller i ett eller flere andre land. Søkeren kan ha vært utsatt for en eller flere utnyttelsesformer. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren selv etter en identifiseringsamtale benekter å være utsatt for dette. Tallene omfatter heller ikke saker der UDI ikke legger til grunn anførsler om at søkeren er et offer for menneskehandel.

at de har fattet vedtak i asylsaker i 2018 der søkeren var utnyttet til arbeid eller tjenester.

- 5 nasjonaliteter var representert blant de 7 antatte ofrene. 6 var fra afrikanske land og 1 fra et asiatisk land.
- 3 av de 6 personene hadde tidligere hatt tillatelse etter utf. § 8-3 første ledd (refleksjonsperiode).
- Søkerne oppga at utnyttelsen hadde funnet sted henholdsvis i hjemlandet, i Italia, i Libya og i Norge. Personene kan ha blitt utnyttet i flere enn ett land, men her er UDIs registrering mangelfull.

I 2017 fattet UDI 33 vedtak i asylsaker der søkerne var mulige ofre for menneskehandel, og tallet var 34 vedtak året før. For 2018 ser vi altså en betydelig **nedgang i antall saker**.

Noe av nedgangen kan skyldes færre saker om menneskehandel generelt, noe også antall vedtak om refleksjonsperiode og begrenset opphold viser. UDI gjør imidlertid oppmerksom på at de manuelt har registrert 17 ubehandlede saker pr. 31.12.2018, der søkerne kan være ofre for menneskehandel. UDI tar også forbehold om at asylsaker registreres manuelt, og at det derfor kan finnes saker der vedtak ble fattet i 2018, men som ikke har blitt rapportert som mulige menneskehandelsaker.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i UNE. I 2018 behandlet UNE 4 klagesaker og 2 omgjøringsanmodninger der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene ble vedtaket til UDI eller endelig vedtak opprettholdt. Sakene ble i hovedsak avgjort av nemndleder etter saksforberedelse av sekretariatet:

- 5 av klagerne anførte utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. 1 anførte utnyttelse til tvangsarbeid. Klagerne var alle kvinner. 3 av klagerne var fra Nigeria, 2 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land.

- Etter UNEs vurdering var det ikke grunnlag for å gi beskyttelse i noen av sakene i medhold av utl. § 28. I 4 av sakene var begrunnelsen at asylgrunnlaget ikke var tilstrekkelig troverdig. I 2 av sakene ble det vist til myndighetsbeskyttelse i hjemlandet. I 1 av sakene ble det også henvist til at det ikke forelå tilstrekkelig fremtidig risiko for forfølgelse ved retur (retraffikering).
- Det ble heller ikke innvilget opphold på humanitært grunnlag i medhold av utl. § 38 i noen av sakene. I 2 av sakene, begge omgjøringsanmodninger, vurderte UNE vitnebestemmelsen etter utf. § 8-4 annet ledd. I den ene saken la UNE til grunn at det ikke var grunnlag for å gi en tillatelse med henvisning til at tiltalen ved den rettslige behandlingen av saken var redusert til bruk av ulovlig arbeidskraft. UNE fant videre at klageren ikke var i en like vanskelig situasjon som en person som har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en retts sak om menneskehandel. UNE henviste til klagerens forklaring om at det på tidspunktet for vitnemålet var om lag fire år siden klageren var i det som beskrives som et underordningsforhold til den siktede. I den andre saken ble det i omgjøringsanmodningen fremlagt nye opplysninger, der vitneforklaring ble anført som subsidær anførsel. UNE vurderte at de nye opplysningene ikke ga grunnlag for opphold, med henvisning både til myndighetsbeskyttelse i hjemlandet, og at de nye opplysningene fremsto som lite troverdige.

UNE behandlet i tillegg **2 klagesaker etter Dublin-regelverket** (utl. § 32, jf. utf. § 7-4 annet ledd), hvor klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel:

- UNE la til grunn i disse sakene at mottakerlandet er en rettsstat med evne og vilje til å beskytte mot overgrep fra kriminelle personer og grupper, og at landet er bundet av Palermo-protokollen, tilleggsprotokollen til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Klageren ble oppfordret til å gjøre informasjonen om menneskehandel kjent for mottakerlandets myndigheter som er ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden om beskyttelse i medhold av Dublin III-forordningen. Sakene gjaldt retur til Italia og Spania.

- I 1 av sakene hadde klageren anmeldt forholdet til politiet, men saken var henlagt slik at det ikke var behov for klagerens tilstedeværelse i Norge i forbindelse med etterforskning.

For informasjon om UNEs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UNEs faglige veileder [FV-05: Identifisering og oppfølging av offer for menneskehandel](#).

### 3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA

UDI har i 2018 registrert 24 asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA-prosjektet:

- Av disse var 23 kvinner og 1 mann. Det var i tillegg 6 medfølgende barn.
- Av de 24 voksne, var 20 fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land og 1 fra et søramerikansk land.
- UDI fører ikke statistikk på utnyttelsesform i slike saker, men UDIs erfaring er at de fleste var utnyttet til prostitusjon.

UDI har ikke systematisert informasjon om antatte ofre for menneskehandel blant beboere i asylmottak. For informasjon om identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel i mottak, se UDIs rundskriv [RS 2015-007](#) *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap*.

## 4 Assistert retur

### 4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering

Europarådskonvensjonen artikkel 16 pålegger norske myndigheter å tilrettelegge for retur av ofre med hensyn til offerets interesser, og helst frivillig. Ofre skal få kontaktinformasjon til instanser som kan bistå dem i mottakerstaten. Tilbakeføring av mindreårige ofre skal bare skje når dette er til barnets beste.

Noen av de identifiserte mulige ofrene for menneskehandel velger å returnere til hjemlandet eller til et annet land der de har oppholdstillatelse, uten assistanse fra norske myndigheter eller organisasjoner. Noen forsvinner uten at det vites hvor de er eller har reist. Andre returneres av politiet til et annet europeisk land der utlendingsmyndighetene har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket, mens andre igjen tvangsreturneres til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknad og overskredet utreisefrist. I enkelte saker som gjelder mindreårige tilrettelegger barnevernet for retur, det gjelder særlig i saker der barnet er EØS-borger. Europarådskonvensjonens forpliktelser om tilrettelegging av retur gjelder i alle saker om retur.

I tråd med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen, kan ofre for menneskehandel søke UDI om assistert retur. UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved [IOMs \(International Organization for Migration\) returprogram for sårbare migranter](#).<sup>9</sup> Tilbudet har som formål å hindre at ofre blir utnyttet på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det tilbys stønadsordninger for å bidra til reintegrering i hjemlandet, gjennom

for eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.<sup>10</sup> For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

JD har det overordnede ansvaret for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til antatte ofre for menneskehandel, i tråd med Europarådskonvensjonens artikkel 16. I [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) er et tiltakene at det skal gis mer målrettet informasjon om retur, og at innholdet i returtilbudet skal videreutvikles for å øke antallet som får bistand til å returnere.

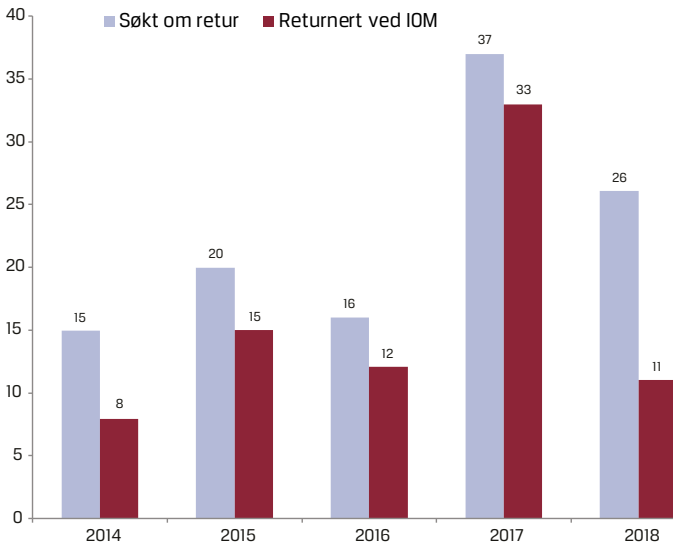
### 4.2 Omfang av assisterte returer

I diagram 1 gis en oversikt over antall antatte ofre for menneskehandel og medfølgende barn som har søkt om retur og har returnert ved IOMs returprogram for sårbare migranter de siste fem årene (2014–2018).

<sup>9</sup> Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside. For generell informasjon om assistert retur, se UDIs nettsider om assistert retur og JDs rundskriv [G-02/2016 Retningslinjer for arbeidet med assistert retur og vedlegg 1 til rundskrivet](#) punkt 6.4. IOM hadde tidligere et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel (det såkalte Counter Trafficking-programmet fra 2007 til 2012). I 2012 etablerte IOM etter avtale med UDI et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter, herunder mulige ofre for menneskehandel.

<sup>10</sup> Antatte ofre tilbys reintegringsstøtte; det utbetales noe støtte til livsopphold i kontanter, mens resten av støtten gis i form av tjenester og materielle goder. Dette skal forhindre at personer som returnerer blir enda mer sårbare ved å ha store kontantsummer, samt tilrettelegge for mer langsiktig planlegging av reintegringsstøtten. Den samlede støtten som gis er for tiden til en verdi av 42 000 kroner, jf. [G-02/2016](#) punkt 6.4. Bruken av støtten baseres på en reintegringsplan som mottakeren utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere. Hoveddelen av reintegringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet.

**Diagram 1:** Oversikt over søknader og returner med IOM siste fem år (antatte ofre og medfølgende barn<sup>11</sup>)



UDI og IOM har samarbeidet om den nærmere rapporteringen til KOM for 2018:

- I 2018 mottok IOM 23 søknader om assistert retur fra antatte ofre for menneskehandel og 3 søknader for medfølgende barn, i alt 26 søknader.
- 17 var kvinner og 6 var menn. I tillegg var det 3 barn (alle medfølgende).
- De 23 voksne kom fra 9 forskjellige land, 10 fra østeuropeiske land, 6 fra afrikanske land, 5 fra asiatiske land og 2 fra søramerikanske land.
- Av disse 23 voksne, har 11 anført utnytting til prostitusjon eller andre seksuelle tjenester, og 10 har anført utnytting til arbeid eller tjenester. 2 anførte begge formene for utnytting.

<sup>11</sup> Antall medfølgende barn blant de returnerte var 3 i 2015, 5 i 2017 og 3 i 2018.

- 11 voksne antatte ofre returnerte med IOM til hjemlandet, 7 kvinner og 4 menn. I tillegg returnerte ett norsk barn sammen med mor til mors hjemland, uten støtte fra IOM.
- 7 av de 26 som søkte fikk avslag på søknaden om assistert retur av UDI. De øvrige som ikke returnerte trakk søknadene sine av ulike årsaker.

### 4.3 Returarbeid i utvikling

IOM og UDI fremhever økt **informasjonsarbeid** som en viktig faktor for å fremme assistert retur. IOM har de siste årene hatt et betydelig fokus på informasjonsarbeid om returordningen. Sårbare grupper-prosjektet ved IOM gjennomførte 18 møter med aktører på menneskehandelsfeltet i 2018, i tillegg til bredere samarbeidsmøter i de største byene med førstelinjetjeneste og organisasjoner som kan komme i kontakt med ofre. UDI informerer også selv om ordningen i ulike kanaler.

IOM har rapportert om økt kunnskap om ordningen hos aktører og samarbeidspartnere som kan komme i kontakt med antatte ofre. I løpet av 2018 har flere antatte ofre blitt henvist til IOM fra ulike instanser, frivillige organisasjoner og advokater, også utenfor Oslo-regionen, enn tidligere år. IOM har imidlertid opplevd at flere personer kunne ha benyttet seg av IOMs tilbud dersom flere instanser og organisasjoner hadde kunnet gjennomføre identifisering av antatte ofre, eller henvist til instanser som kunne gjort denne oppgaven. Dette er et område som IOM ønsker å fokusere på i 2019.

IOM videreutvikler også stadig informasjonsarbeidet og har blant annet lagt vekt på funn og anbefalinger fra rapporten [OUT-reach: Informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak](#)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Bendixsen, S. K. N., Ytre-Arne, B., Kjørre, H. A. (2015). *OUT-reach: Informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret

UDI er i kontinuerlig dialog med IOM og andre partnere om det er tiltak som kan gjøres for å forbedre informasjonsarbeidet overfor gruppen. Når det gjelder videreutvikling av innholdet i programmet er dette også noe som vurderes i samarbeid med IOM. UDI og IOM gjennomfører årlige monitoreringsreiser for å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. Utvikling av programmet gjøres på bakgrunn av behov identifisert av IOM, UDI og de returnerte. De økonomiske rammene for programmet er imidlertid satt i JDs rundskriv [G-02/2016 Retningslinjer for arbeidet med assistert retur](#), se vedlegg 1 til rundskrivet punkt 6.4.

Returarbeidet er under stadig utvikling. KOM fremhever tre øvrige forskningsprosjekter som gir økt kunnskap om returstrategier og -tiltak, der også menneskehandel er tematisert:

- I 2016 ble en rapport fra et UDI-finansiert forskningsprosjekt om assistert retur til Nigeria lansert, se [Assistert retur til Nigeria](#)<sup>13</sup>. Studien har undersøkt i hvilken grad Financial Support for Return (FSR-programmet) motiverer asylsøkere og personer uten oppholdsgrunnlag fra Nigeria til å velge assistert retur. Studien ser også på sårbare gruppers situasjon etter retur til Nigeria. Rapporten gir forslag til forbedringstiltak i UDIs utviklingsarbeid med returprogrammer og støtteordninger.
- Fra 2015–2019 har Norges forskningsråd finansiert et bredere og mer omfattende forskningsprosjekt med målsetting å forstå dynamikken mellom staters migrasjonskontroll og migranternes valg vis-a-vis for eksempel retur, se [Transnationalism from above and below: Migration management and how migrants manage \(MIGMA\)](#).
- På vegne av UDI har Fafo gjennomgått og systematisert kunnskapen som foreligger gjennom flere år med forskning og evaluering på returfeltet. [Assistert retur. En kunnskapsstatus](#)<sup>14</sup>. Gjennomgangen belyser blant annet til utfordringer knyttet til informasjonsarbeid.

---

<sup>13</sup> Paasche, E., Plambech, S. & Skilbrei, M-L. (2016). *Assistert retur til Nigeria*. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Det juridiske fakultet. Universitetet i Oslo.

---

<sup>14</sup> Sønsterudbråten, S. (2018). *Assistert retur. En kunnskapsstatus*. Fafo-rapport 2018:16.

## 5 Barnevernstiltak

### 5.1 Barnevernstjenestens ansvar

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernloven § 4-29 åpner for at barn utsatt for menneskehandel, kan plasseres på en barnevernsinstitusjon uten barnets samtykke. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Begrunnet mistanke om menneskehandel utløser **meldeplikt** til barnevernet. Etter barnevernloven § 6-4 har offentlige myndigheter en lovfestet plikt til å melde fra til barnvernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.<sup>15</sup>

Barnevernstjenesten skal snarest vurdere bekymringsmeldingen og åpne undersøkelsessak dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernloven, se barnevernloven § 4-3.

Europarådskonvensjonen presiserer at når offerets **alder** er uvis og det er grunn til å tro at offeret er barn, skal han eller hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak inntil alderen er verifisert. Barn utsatt for menneskehandel kan være instruert om å oppgi en eldre alder enn det som er reelt. Ved tvil om personen er under 18 år, skal personen behandles som et barn inntil hans eller hennes alder er avklart, se artikkel 10 nr. 3.

Barnevernstjenestens **ansvar** for mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel er regulert i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) rundskriv [01/2016 Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel](#). Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan ansatte i den kommunale barnevernstjenesten skal identifisere og gi oppfølging til antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Videre omhandles

hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter, særlig politiet, utlendingsmyndighetene og helsetjenesten. I tillegg har Bufdir utgitt en [digital veileder](#) om mindreårige ofre for menneskehandel.

I rundskriv 01/2016 presiserer Bufdir at i saker der barn kan være offer for menneskehandel er det viktig å **handle raskt** for å forhindre at barnet forsvinner og/eller blir utsatt for (nye) overgrep. Barn som er ofre for menneskehandel kan være instruert om å rømme og/eller til å oppsøke bakmenn så raskt som mulig dersom de kommer i kontakt med barnevernet eller andre myndigheter. Det kan dessuten hende at barnet kun vil oppholde seg i Norge i en svært begrenset periode, dersom det er i transitt på vei mot landet der utnyttelsen skal foregå. Enkelte barn blir også transportert rundt i Norge eller Norden for å redusere risikoen for at menneskehandelen blir oppdaget, se rundskrivet punkt 5.

Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. For å skjerme mindreårige ofre best mulig, kan de om nødvendig plasseres uten samtykke fra barnet, på nærmere identifiserte institusjoner. Det er etablert to institusjoner for plasseringer etter barnevernloven § 4-29, som driftes av henholdsvis Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

### 5.2 Plasseringer etter barnevernloven

Bufdir (i samarbeid med Bufetat) og Barne- og familieetaten i Oslo kommune har rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel plassert i § 4-29-institusjoner, omsorgssentre og andre botiltak i barnevernet i 2018.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Endringer i reglene om opplysningsplikt til barnevernet, både i barnevernloven og i en rekke særlover, trådte i kraft 1. juli 2018, se [Prop. 169 L \(2016–2017\) Endringer i barnevernloven mv. \(bedre rettsikkerhet for barn og foreldre\)](#) og Stortingets innstilling [Innst. 151 L \(2017–2018\)](#) av 1.3.2018.

<sup>16</sup> I Oslo kommune ivaretas statlige oppgaver og myndighet for barnevern av kommunen, og Barne- og familieetaten rapporterer derfor til KOM i tillegg til Bufdir.



I 2018 ble 8 barn **plassert i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29** (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).<sup>17</sup> 4 av plasseringene var i Oslo kommune ved St. Hanshaugen barnevern. Plasseringene gjaldt 7 jenter og 1 gutt i alderen 15-17 år. De var alle fra østeuropeiske land. Barna var antatt utnyttet til prostitusjon og/eller tigging.

Det har i tillegg blitt gjennomført **4 plasseringer med hjemmel i barnevernloven § 4-6**. 2 av plasseringene var i Oslo kommune ved St. Hanshaugen barnevern og 2 av plasseringene i Bufetat.

Plasseringene gjaldt barn som tidligere hadde blitt plassert etter barnevernloven § 4-29 (se over).

Det er i 2018 ikke registrert plasseringer av antatte mindreårige ofre for menneskehandel i omsorgssenter med hjemmel i barnevernloven § 5A-1.

Bufdir påpeker behov for mer **kunnskap** om plasseringer etter barnevernloven § 4-29, herunder effekter av tiltaket utover beskyttelsesaspektet. Slike plasseringer er svært inngripende og bør derfor videreutvikles på en strukturert og kunnskapsstyrt måte for å tilpasses målgruppen.

<sup>17</sup> Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil 2 uker, ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Det er ikke krav om vurdering fra politiet for at barnevernstjenestens leder skal kunne fatte midlertidig akuttvedtak. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen. Vedtak fra fylkesnemnda forutsetter at politiet har foretatt en vurdering av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

### 5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29

Barnevernstjenesten må fremme saker etter barnevernloven § 4-29 for en av de 12 fylkesnemndene<sup>18</sup> for avgjørelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon uten samtykke for opptil 6 uker ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom nye vedtak kan plasseringstiden forlenges med 6 uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige 6 måneder. Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten i medhold av § 4-29 fjerde ledd, må godkjennes av fylkesnemnda.

Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene<sup>19</sup> gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 om menneskehandel i perioden etter at loven trådte i kraft i august 2012.<sup>20</sup>

**Tabell 1:** Antall saker etter § 4-29

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4	30	16	18	15	14	17

I 2018 mottok fylkesnemndene totalt **17 saker** etter barnevernloven § 4-29. 5 av sakene gjaldt akuttvedtak som nemndene foretok legalitetskontroll av. Alle akuttvedtakene ble godkjent. Videre behandlet nemndene 3 klager over akuttvedtak og 6 hovedsaker. Kommunene fikk medhold i alle hovedsakene. I 2 saker ble det ikke fattet vedtak (sak trukket, hevet eller avvist).

<sup>18</sup> Fylkesnemndene er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernloven.

<sup>19</sup> Sentralenheten er fylkesnemndenes administrative ledelse.

<sup>20</sup> Grunnet endring av fylkesnemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.



Vedtakene gjelder **8 enkeltbarn** (se omtale i punktet over). Plassering av et barn i institusjon etter barnevernloven § 4-29 vil som hovedregel innebære flere enkeltvedtak ettersom vedtak om plassering er avgrenset for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen.

#### 5.4 Behov for et strukturert samarbeid

Buudir påpeker at det er grunn til å anta at det relativt lave antall antatte mindreårige ofre for menneskehandel har sammenheng med manglende fenomenforståelse slik at utnyttede barn kan gå under radaren. Det er et stort behov for **kompetanseheving** i tjenestene. Det er også manglende kompetanse på hvordan tjenestene bør håndtere disse komplekse sakene.

I flere av sakene som gjelder antatte mindreårige ofre for menneskehandel er både identifisering, oppfølging og etterforskning **krevende** prosesser som forutsetter godt samarbeid og koordinering, skal man lykkes med å følge opp barna på en god måte. Barna kan være i en presset eller truet situasjon, være tilbakeholdne med å gi opplysninger, endre forklaringer underveis, eller mangle forståelse for det norske systemet for bistand og beskyttelse, og særlig flere av guttene har atferdsproblematikk og rusutfordringer som kan vanskeliggjøre identifiseringsprosessen. Videre er det komplekse vurderinger som skal gjøres av politimyndighetene, barnevernstjenesten og fylkesnemnd hva gjelder barnets beskyttelsesbehov og barnets beste vurderinger, opp mot barnets medvirkning i egen sak. Instansenes kunnskap om hverandres regelverk og arbeidsprosesser, og bevissthet om hvordan barnevernsplassering, etterforskning og en eventuell utlendingssak påvirker hverandre, er viktig.

Et godt **samarbeid** mellom barnevernstjenesten, politiet og utlendingsforvaltningen er en forutsetning for å identifisere og beskytte barn utnyttet i menneskehandel. I tillegg har representant eller verge, prosessfullmektig i barnevernssaken, bistandsadvokat i utlendingssaken og/eller bistandsadvokat i straffesaken viktige roller i arbeidet med identifisering, oppfølging og ivaretagelse av rettigheter. Det kan være svært mange aktører rundt et barn som er identifisert som et antatt offer, aktører som forholder seg til

ulike regelverk og rutiner. Det er avgjørende å ha etablerte **samarbeidsrutiner**.

Flere igangsatte tiltak kan legge grunnlag for et mer strukturert samarbeid for å bistå og beskytte barn som kan være ofre for menneskehandel:

- I 2018 fikk **Buudir** i oppdrag å utrede hvordan barnevernstjenesten kan få veiledning i saker med mindreårige ofre for menneskehandel og vurdere behovet og mulighetene for nærmere oppfølging av slike saker, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 932 av 14.6.2017. Buudir har foretatt en utredning og skal i 2019 etablere en **veiledningsfunksjon** for alle aktuelle tjenester. Funksjonen skal sikre god oppfølging av barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernskontor og andre relevante etater som mistenker menneskehandel, eller som har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune. Arbeidet i funksjonen vil også innebære å igangsette tiltak rettet mot kompetanseheving ute i tjenestene.
- Norge er tilsluttet [Haagkonvensjonen av 1996](#). Dette er en internasjonal konvensjon om beskyttelse av barn. Konvensjonen gir mulighet for internasjonalt samarbeid i barnevernssaker, herunder saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. Konvensjonen gir blant annet regler om hvilke lands myndigheter som kan treffe beskyttelsestiltak for barn (jurisdiksjon), og om samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonslandene. Konvensjonen inneholder regler om plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i et annet konvensjonsland, og prosedyrer og vilkår for å overføre ansvaret for en sak fra et konvensjonsland til et annet. **Sentralmyndigheten for Haag 1996** ligger i Buudir. Buudir jobber systematisk med å øke kompetansen ute i tjenestene om regelverk knyttet til barnevern over landegrensene og Haagkonvensjonen og hvordan konvensjonen kan komme til anvendelse i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel.

- Politiet er gjennom [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) tiltak 10 pålagt å gjennomføre **effektive etterforskninger** når barn kan være ofre for menneskehandel. Politidirektoratet har igangsatt et arbeid for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel. Rutinene skal sørge for effektiv oppfølging og eventuell etterforskning og skal gjelde uansett oppholdssted for barnet i Norge, inkludert barnevernsinstitusjon, omsorgssenter og asylmottak. Som ledd i arbeidet er det nedsatt en tverrdirektoral arbeidsgruppe i regi av Kripos.

# 6 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

## 6.1 Finansiering av tiltak

Norge er forpliktet til å treffe tiltak for å bistå antatte ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon, jf. **Europarådskonvensjonen** artikkel 12. Myndighetene skal samarbeide med hverandre og med frivillige organisasjoner for å sikre at ofre identifiseres og får nødvendig bistand.

Ofre for menneskehandel er ofte utenlandske statsborgere uten oppholdstillatelse i Norge. Det er en sammensatt gruppe med hensyn til alder, kjønn, landbakgrunn, utnyttingsform, trusselutsatthet og fysiske og psykiske helseskader. Dette stiller krav til differensierte bo- og oppfølgingstilbud.

**Asylsøkere** har rett til mottaksplass i påvente av søknadsbehandling. Personer som har begrenset oppholdstillatelse i **refleksjonssporet** har rett til ytelser etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen, og kan i denne perioden få tilbud om midlertidig bolig i kommunal regi, fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Det offentlige tilbudet i asyl- og refleksjonssporet er supplert ved egne bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel som driftes av frivillige organisasjoner og prosjekter og i all hovedsak er finansiert ved årlige tilskudd fra JD.

JD forvalter en **tilskuddsordning** for prosjekter innen prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, i 2018 på 33 millioner. Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrening- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

De største mottakerne av tilskudd er Nadheim ved Kirkens Bymisjon (botilbudet Lauras hus), Frelsesarmeen (botilbudet Safe House Filemon), Maritastiftelsen (botilbud i Marita Women) og Krisesentersekretariatet (ROSA-prosjektet). ROSA får i tillegg tilskudd over statsbudsjettet for å koordinere bistand og trygge botilbud til antatte ofre gjennom krisesentrene, og for å drive den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel.

Det er flere andre aktører som ved tilskudd fra JD supplerer botilbudene med tilbud om kurs, arbeidspraksis og sosiale aktiviteter, blant annet Adora-prosjektet ved Tone Lise akademiet, Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett, Nadheim ved Kirkens Bymisjon og Pro Sentret. Pro Sentret er Oslo kommunes hjelpetiltak på prostitusjonsfeltet og nasjonalt kompetansesenter innen prostitusjon. Senteret tilbyr en rekke ulike tjenester til målgruppen, lavterskel drop-in tilbud, helsetjenester, juridisk rådgivning, støtte-samtaler, praktisk bistand, chattetjeneste, og oppsøkende arbeid i gateprostitusjon, på innemarkedet og på internett. Det er også oppfølgingstiltak i Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø som får tilskudd fra JD, blant annet i regi av Kirkens bymisjon og Røde Kors.

## 6.2 En sammensatt ordning

På grunnlag av dagens finansieringsordninger, kan antatte ofre få **ulike bo- og oppfølgingstilbud**, avhengig av oppholdsstatus, kjønn, utnyttelsesform mv. De kan blant annet bo i asylmottak, i midlertidig bolig i kommunal regi, på krisesenter gjennom ROSA-prosjektet, i tilrettelagte botiltak gjennom tiltakene Lauras hus, Marita Women og Safe House Filemon, eller i privat bopel med oppfølging fra kommunen eller fra et eller flere av tiltakene.

ROSA-prosjektet har en driftsavtale med UDI om at **asylsøkere** som får bistand fra prosjektet kan bo på krisesenter eller Lauras hus.<sup>21</sup> De andre bo- og oppfølgingstiltakene er avgrenset til personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, slik at personene må flytte ut av botiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

Det er et tett samarbeid mellom kommunal sosialtjeneste og tiltakene som mottar tilskudd, for å vurdere inntak til botilbud og tilrettelegge oppfølgingen. NAV Grünerløkka og

<sup>21</sup> UDI har registrert 24 asylsøkere som hadde fått botilbud på krisesenter i regi av ROSA-prosjektet i 2018, se punkt 3.4.

ROSA er eksempelvis begge henvisende instanser til Lauras hus. Det er imidlertid **ikke en sentral instans** som har et overordnet ansvar for å vurdere og holde oversikt over bo- og oppfølgingstilbudene til antatte ofre.

De fleste antatte ofrene som tiltakene møter har ikke oppholdstillatelse, men noen har oppholdsrett som EØS-borgere. Kontakt med bistandsadvokat og utlendingsforvaltningen er derfor ofte blant første tiltak i oppfølgingen. Personer som har fått endelig avslag på oppholdstillatelse kan ikke bo i tiltakene innrettet mot refleksjonssporet. Ved utløp av lovlig opphold, formidler tiltakene kontakt med IOM eller Politiets utlendingsenhet (PU) for så smidig gjennomføring av retur eller uttransportering som mulig. Beboernes oppholdsgrunnlag setter også rammene for hvilke rettigheter beboerne har underveis i oppfølgingen og har derfor innvirkning på ulike deler av deres liv. Å følge opp beboernes **utfordringer knyttet til oppholdsstatus** er derfor en stor del av den individuelle oppfølgingen som krever betydelige ressurser.

Et av kriteriene for å bo på de tilrettelagte botiltakene er at personene har brutt eller bryter med tidligere miljø og bakmannsapparat, og at de ønsker å motta tilbudet om sosialfaglig oppfølging. I tiltakene for kvinner utnyttet til prostitusjon er det i utgangspunktet ikke forenlig å selge seksuelle tjenester og bo på tiltakene samtidig. For de som bor i kommunale botiltak eller leiligheter, er det sosialtjenesteloven som regulerer NAVs oppfølging og sanksjoner. Det er imidlertid ikke regulert nærmere i noe overordnet regelverk hvilke **kriterier som skal gjelde for å motta tilbud** i de særskilte bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre.

### 6.3 Personer i bo- og oppfølgings-tiltakene i 2018

KOM har i hovedsak innhentet informasjon om **oppfølgings-tiltak fra aktører som også har botiltak**. Rapporten gir ikke et dekkende bilde for gjennomførte bo- og oppfølgings-tiltak i hele landet, ettersom noen av rapporteringsinstansene er rettet mot antatte ofre i Oslo. Vi vurderer imidlertid at sammenstillingen gir nyttig informasjon om

omfang av tiltak, blant annet fra de største mottakerne av de årlige tilskuddsmidlene fra JD.

KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som har rapportert til KOM i 2018. Vi har imidlertid fått rapportert om til sammen **106 voksne antatte ofre som har mottatt bo- og oppfølgingstilbud**, fra NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon. **Flere av de antatte ofrene har mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging**, og tallet gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner.

Av de 106, er det rapportert til KOM at

- 62 var nye i tiltakene i 2018, mens 44 var under oppfølging fra tidligere år
- 84 var kvinner, 21 menn og 1 transperson
- 70 var antatt utnyttet til prostitusjon, 27 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, og 5 var antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon og arbeid eller tjenester. For 4 personer var utnyttingsform ikke blitt avklart før de forsvant fra botilbudet.
- 56 var fra afrikanske land, 28 fra østeuropeiske land, 15 fra asiatiske land, 6 fra søramerikanske land og 1 fra et vesteuropeisk land. De største nasjonalitetene er Nigeria (36) og Romania (16), men for øvrig er det en betydelig spredning på nasjonaliteter.

Sammenlignet med samme rapportering for 2017, ser vi en nedgang i antall antatte ofre som har mottatt bo- og oppfølgings-tilbud fra tiltakene. I 2017 var antallet 144, hvorav 74 var nye i tiltakene det året. Det er andelen kvinner som har gått ned, mens andelen menn som mottok oppfølging var den samme.

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene i Oslo som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Punktene gir innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2018.

### ■ NAV Grünerløkka sosialtjeneste

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet har rett til ytelser etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen. NAV Grünerløkka (Oslo-piloten) har fra 2004 vært en byomfattende sosialtjeneste for voksne antatte ofre for menneskehandel i Oslo kommune. Tjenesten følger opp personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, og deres medfølgende barn. NAV Grünerløkka tilbyr egnet bolig med booppfølging (bofellesskap, egen leilighet eller bemannet botilbud) og har ansvar for utbetaling av livsopphold. I tillegg tilbys annen oppfølging, som følge til lege og offentlige kontorer, samtaler, og bistand til å komme i aktivitet eller arbeid. NAV Grünerløkka melder at reflektantene har behov for mye støtte underveis i refleksjonsperioden.

NAV Grünerløkka er også landsomfattende råd- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet. Oslo kommune har i tillegg en stilling som koordinator for Tverrfaglig Operativt Team (TOT), som er plassert ved tjenesten.

Oslo kommune vedtok i 2018 en handlingsplan mot menneskehandel, hvor Nav Grünerløkka fikk i oppdrag å etablere Human Trafficking Support Oslo (HTSO) i en prøveperiode på tre år.

HTSO er en videreføring av Nav Grünerløkka (Oslo Piloten), kommunens byomfattende sosialtjeneste for antatte ofre for menneskehandel som befinner seg i Oslo. I tillegg skal HTSO drive opplæring, og i samarbeid med de andre aktørene på feltet bidra til et godt koordinert oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel i Oslo.

I 2018 har NAV Grünerløkka bistått til sammen **20 voksne antatte ofre** og 2 medfølgende barn, hvorav 1 var født i Norge. **8 av de 20 voksne antatte ofrene var nye brukere** i 2018, de andre har fått oppfølging fra tidligere år.

14 av de 20 personene var kvinner, 5 menn og 1 transperson. 12 personer var fra afrikanske land (hvorav 9 fra Nigeria), 5 fra østeuropeiske land (hvorav 4 fra Romania), 2 fra asiatiske land og 1 fra et søramerikansk land.

12 personer var antatt utnyttet til prostitusjon, 1 av disse i kombinasjon med arbeidsutnyttning. 8 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, 2 av disse til tigging.

NAV Grünerløkka påpeker en betydelig nedgang i det totale antall personer de har bistått, fra 46 personer i 2017. Når det gjelder antall nye brukere i 2018 er imidlertid differansen kun 2 personer færre enn i 2017. Av nye saker de har fått inn i 2018 dreier over halvparten av sakene seg om utnyttning til arbeid, i 2017 dreide overvekten av de nye sakene seg om utnyttning til prostitusjon.

I gjennomsnitt har NAV Grünerløkka hatt kontakt med 10 brukere i måneden. Oppfølgingstid varierer generelt fra noen måneder opp til 5 år. Gjennomsnittlig periode med oppfølging er rundt 1,5 år.

Personene hadde ulike tiltak i perioden. 2 har kun bodd i midlertidig bolig i kommunal regi. 3 har bodd i Marita Womens bokollektiv, 5 har bodd i Safe House Filemon, 10 har bodd på krisesenter og/eller Lauras Hus, men har fått noe oppfølging og økonomiske ytelser fra NAV Grünerløkka.

De fleste har deltatt i aktivitetstilbud, der NAV Grünerløkka samarbeider med Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett, Nadheim, ROSA, Frelsesarmeen og Marita Women. Bydelen har for øvrig et eget tilbud om norskundervisning kombinert med praksis. Noen klienter har også skaffet seg praksisplass på egen hånd, mottatt tiltakspenger, eller kommet i lønnet arbeid.

I 2018 avsluttet NAV Grünerløkka oppfølgingen av 11 personer. 4 av personene søkte asyl (hvorav 1 var i Dublin-sporet), 4 returnerte med IOM, 1 ble sendt til Politiets utlendingsinternat på Trandum, og 2 personer forlot oppfølging fra tjenesten uten at det er klart hvor de reiste.

### ■ ROSA og krisesentertilbud

Krisesenterloven fastslår at kommunene skal sørge for et krisesentertilbud til personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. I lovens forarbeider presiseres det at krisesentertilbudet skal inkludere ofre for menneskehandel.

[ROSA](#) står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse, og er et prosjekt som ble opprettet i 2005, underlagt Kriesesentersekretariatet. Prosjektet har på mandat fra JD ansvar for å koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte ofre for menneskehandel over 18 år gjennom kriesesentrene. Prosjektet skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår de utsatte.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo kriesesenter en nasjonal, døgnåpen hjelpetelefon mot menneskehandel, 22 33 11 60 ([www.rosa-help.no](http://www.rosa-help.no)). Målgrupper er mulige ofre (i alle utnyttelsesformer, både kvinner og menn), hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner. Hjelpetelefonen ble fra 2018 finansiert over statsbudsjettet.

ROSA tilbyr hovedsakelig individoppfølging til personer utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. For antatte ofre for menneskehandel i andre utnyttelsesformer, fungerer ROSA i utgangspunktet som rådgivende og henvissende instans. Likevel har ROSA i 2018 fulgt opp flere slike saker, enten fordi personene bor på kriesesenter i tråd med den aktuelle kommunens ordning, eller i en akutt fase før personen sluses videre til andre tiltak.

I 2018 har ROSA bistått til sammen **56 voksne antatte ofre** og 5 medfølgende barn. **35 av de 56 ble registrert første gang i ROSA i 2018**, og 21 har fått bistand fra tidligere år. Dette er en liten nedgang fra 2017, da ROSA fulgte opp totalt 74 personer, hvorav 45 var nye i 2017.

51 av de 56 personene var kvinner og 5 menn. 28 personer var fra afrikanske land (hvorav 16 fra Nigeria), 13 fra østeuropeiske land (hvorav 7 fra Romania), 9 fra asiatiske land (hvorav 3 fra Thailand), 5 fra søramerikanske land og 1 fra et vesteuropeisk land. ROSA påpeker en betydelig nedgang i antall personer fra Nigeria som mottok bistand i 2018, en tendens som også var tydelig i 2017.

41 av de 56 personene var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse (alle kvinner). 4 var antatt utnyttet til en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid/tjenester (3 kvinner og 1 mann), og 7 var antatt utnyttet til

arbeid eller tjenester (3 kvinner og 2 menn). For 4 personer var utnyttelsesform ukjent, ved at de har bodd på og mottatt bistand på kriesesenter som mulige ofre, men forsvunnet før ROSA fikk gjort en grundig kartlegging.

Som personer som har mottatt bistand regnes de som har hatt mer enn én samtale (ved oppmøte), eller minst én overnatting på kriesesenter. Det store flertallet av personene har benyttet seg av tilbudet om overnatting. ROSA har ikke teknisk systemstøtte for å føre oversikt over antall overnattingsdøgn, men ser en klar tendens til at antall overnattingsdøgn på kriesesenter er blitt færre enn tidligere. Særlig bistanden som mottas av rumenske kvinner og menn har ofte vært kortvarig. ROSA er gjerne blitt kontaktet etter episoder med vold eller trusler. Personene velger sjelden å anmelde og begrunner dette selv med frykt og trusler både mot dem selv og familie i hjemland. Flere har ønsket assistert retur med IOM til hjemlandet.

For mer informasjon om ROSA-prosjektet og personer som har mottatt bistand fra prosjektet, se ROSAs [årsrapport for 2018](#).

#### ■ **Nadheim og Lauras hus**

[Nadheim](#) som drives av Kirkens Bymisjon er blant de oppsøkende tiltakene i Oslo og har ulike oppfølgingstiltak for antatte ofre utnyttet til prostitusjon, se også Nadheims [årsrapport for 2018](#). Nadheim har sett en betydelig nedgang i gateprostitusjon i perioden 2016–2018. I 2018 har nigerianske kvinner i gateprostitusjon nærmest vært fraværende. De bulgarske og rumenske kvinnene har vært de mest fremtredende gruppene, i tillegg til en liten gruppe kvinner fra Albania og noen personer fra søramerikanske land. Mange kommer fra utsatte posisjoner i sine hjemland. Gjennom oppsøkende arbeid på internett, er de fleste Nadheim kommer i kontakt med thailandske, østeuropeiske, latinamerikanske og russisktalende kvinner.

Antallet antatte ofre for menneskehandel som fikk individuell oppfølging fra Nadheim 2018 var tilnærmet likt som i 2017, 42 personer. Slik oppfølging omfattet deltakelse på miljøtiltak eller kurs, praktisk bistand, støttesamtaler, veiledning, følge til andre instanser mv. De fleste hadde blitt identifisert som ofre for menneskehandel flere år tilbake

i tid. Nadheim erfarte i likhet med i 2017 en reduksjon i antallet nye identifiserte ofre. Majoriteten av de antatte ofrene Nadheim var i kontakt med i 2018 kom fra Nigeria, Bulgaria og Romania. For øvrig var det en stor variasjon mellom nasjonaliteter.

Lauras hus er et døgnbemannet forsterket **botilbud til kvinner identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og deres barn**. Nadheim har drevet Lauras hus siden 2009. Botilbudet består av 6 samlokaliserte og 3 eksterne leiligheter. Tiltaket er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD og ligger i Oslo.

Tiltaket gir tilbud om trygge boliger med tett sosialfaglig oppfølging relatert til sosiale og helsemessige utfordringer. Kvinnene gis også tilbud om kvalifisering, ulike kurs (norskundervisning, foreldreveiledning mv.) og aktiviteter.

Lauras hus ligger på hemmelig adresse, men holder ikke samme nivå av sikkerhet som krisesentrene med størst sikringstiltak. Det foretas sikkerhetsklarering av alle beboere før innflytting, der politiet uttaler seg om hvorvidt kvinnene har et trusselbilde som tilsier at de burde bo et annet sted i landet, eller om hvorvidt det er uheldig at enkelte beboere bor under samme tak.

Lauras hus samarbeider med ROSA og NAV Grünerløkka om inntak. Botiden varierer, blant annet avhengig av kvinnenes oppholdsstatus. Noen bor en kortere periode i løpet av et år, mens andre har flere års botid. Beboerne er som regel enten i refleksjonssporet eller asylsøkere.

I 2018 har **13 voksne kvinner** og 3 medfølgende barn bodd på Lauras hus, et tilsvarende antall som i 2017. 1 av barna ble født i 2018 mens moren bodde på Lauras hus. 9 av kvinnene kom fra afrikanske land (hvorav 8 fra Nigeria), 2 fra et østeuropeisk land og 2 fra asiatiske land. 12 av kvinnene var antatt utnyttet til prostitusjon, og 1 var antatt utnyttet til arbeid. Over halvparten av kvinnene hadde botid på Lauras hus i 6 måneder eller mer. **6 av de 13 kvinnene flyttet inn i løpet av 2018**. 4 kvinner flyttet ut i løpet av 2018.

Lauras hus tilbyr også oppfølging etter utflytting (ettervern). Slik oppfølging består av råd, veiledning, samtaler, kurs, praktisk bistand opp mot offentlige myndigheter, bistand opp mot ambassader for å fremskaffe identitetspapirer mv. Behovet for bistand er stort hos flere, de befinner seg fortsatt i en marginal livssituasjon med utfordringer knyttet til systemforståelse og kontakt med velferdsapparatet, psykiske og fysiske helseutfordringer og utfordringer knyttet til barn og foreldrerollen. Lauras hus samarbeider blant annet med Nadheim om bistand til tidligere beboere. I 2018 har Lauras hus gitt oppfølging til 3 av de 4 kvinnene som flyttet ut i 2018: 1 av dem ble returnert gjennom Dublin-forordningen, 1 ble returnert med IOM, og 1 ble bosatt. 1 kvinne valgte å dra på eget initiativ, og det er uvisst hvor hun dro. I tillegg til bo- og oppfølgingstiltak for de 13 kvinnene, har Lauras hus også gitt oppfølging ved ettervern til **3 kvinner** som hadde flyttet ut før 2018, hhv. fra et østeuropeisk, asiatisk og afrikansk land. 2 hadde fått oppholdstillatelse eller hadde oppholdsrett etter EØS-regelverket, og 1 ble returnert gjennom Dublin-forordningen.

Beboerne har hatt ulike typer midlertidige oppholdstillatelser gjennom året, både i refleksjonssporet og i asylsporet. 2 av kvinnene hadde tillatelser i refleksjonssporet, 1 søkte asyl etter å ha hatt tillatelse i refleksjonssporet, 9 var asylsøkere, hvorav 4 i Dublin-sporet. 2 av de 9 fikk tillatelse etter søknad om asyl, 1 av dem etter vitneinstruksen (innvilget i 2017). En beboer fikk begrenset oppholdstillatelse etter familieinnvandring. Lauras hus rapporterer til KOM at flere av kvinnene hadde uklare framtidsutsikter med hensyn til opphold i Norge.

Beboerne på Lauras hus har som regel vært i hjelpeapparatet en stund før de flytter til Lauras hus. Det vil si at de allerede har kontakt med politi, advokat, UDI, NAV eller ROSA. De fleste kvinnene som flytter inn har allerede fått innvilget refleksjonsperiode og befinner seg i en situasjon der de skal ta stilling til om de ønsker å anmelde bakmannsapparat, eller de har anmeldt. Lauras hus har et sterkt fokus på at kvinnene skal oppleve trygghet i hverdagen, ha fokus på sin egen helse, og bygge nye nettverk gjennom skole og aktivitet.



Flere av beboerne har helseplager, både psykiske, somatiske og psykosomatiske som diffuse smerter i hode, bryst og mage. Flere har alvorlige og/eller smittsomme sykdommer, sliter med traumer, depresjoner, selvskading og selvmordstanker, frustrasjon over en uforutsigbar livssituasjon og frykt for fremtiden. Mange har store søvnproblemer. Arbeid med stabilisering av traumesymptomer står sentralt. Beboere har gått i regelmessig terapi gjennom Distriktpsikiatrisk senter (DPS) eller mottatt lignende tilbud ved Helsesenteret for papirløse dersom andre tilbud har vært vanskelige å etablere. Lauras hus har også et samarbeid med Modum bad om kurs for ansatte slik at de kan tilby traumestabiliserende øvelser til beboere. For mange av beboerne står religion og tro sentralt i livet, og Nadheim ved Lauras hus, tilrettelegger ved behov slik at beboere som ønsker det kan komme i kontakt med en bymisjonsprest. Flere oppsøker også menigheter på egen hånd. Lauras hus bistår videre med beboernes økonomiske forhold. Det handler blant annet om å bidra til planer for nedbetaling av gjeld og husholdningsbudsjett. De får også ukentlige matleveringer fra Matsentralen som deles ut til alle beboerne, som et supplement i en ellers anstrengt økonomisk hverdag.

Meningsfylt innhold i hverdagen er en viktig forutsetning for god helse og fungering i en vanskelig livssituasjon. I 2018 har 9 av beboerne på Lauras hus gått på ulike former for norskundervisning. 3 kvinner har hatt perioder med lønnet arbeid, 2 av disse måtte slutte i sitt arbeid da de mistet sin arbeidstillatelse etter et skifte i oppholdsstatus. 3 har hatt arbeidspraksisperioder gjennom Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett. Rett til å bli sett har også regelmessige aktiviteter hos Lauras hus og tilbyr aktiviteter til kvinnene utenfor botiltaket. 4 av beboerne har, gjennom et samarbeid med ROSA, deltatt på kurs i negledesign og makeup ved Adora-prosjektet. Bistand knyttet til utforming av CV og jobbsøkerprosess har også vært en sentral del av den individuelle oppfølgingen. 1 har vært hjemmeværende pga. små barn og 1 har vært hjemmeværende i perioder pga. helsetilstand.

Lauras hus gir også regelmessige aktivitetstilbud, både ukentlig og i ferie og høytider, ved hobbyverksteder, felles middager, samlinger, husmøter, bingo, svømming, kino,

kafé, utflukter, samt aktivitetstilbud til barna og mødrene. Beboerne bidrar for øvrig på huset med husvask og rengjøring i fellesarealer, og samarbeid om oppgavene gir også en viktig treningsarena.

■ **Maritastiftelsen og Marita Womens bofellesskap**  
[Maritastiftelsen](#) omfatter diakonale tiltak i et sammensatt felt som kriminalitetsforebyggende og skadereduserende rusarbeid, arbeidspraksisplasser gjennom to bruktbu-tikker og tre ulike bofellesskap rettet mot ungdom, menn og kvinner. Bofellesskapet for kvinner driftes av en av avdelingene i Maritastiftelsen, kalt Marita Women. Marita Women jobber også aktivt oppsøkende i Oslo i prostitusjonsmiljøet på gata, har åpen kontaktkafe og gir individuell tilpasset arbeidspraksis.

Maritastiftelsen har siden august 2016 drevet bofellesskapet for kvinner. Dette er et **botilbud rettet mot antatte ofre for menneskehandel** som har fått innvilget begrenset oppholdstillatelse gjennom refleksjonsordningen. Botiltaket er døgnbemannet, ligger i Oslo og har hemmelig adresse. Tiltaket er i hovedsak finansiert ved tilskuddsmidler fra JD. Maritastiftelsen har inngått en husleieavtale med NAV Grønerløkka hvor det også inkluderes noe støtte til individuell oppfølging. I 2018 har **3 kvinner** bodd i bofellesskapet, alle fra afrikanske land og antatt utnyttet til prostitusjon. **2 av dem flyttet inn i 2018** og 1 hadde bodd der siden 2017 (i 2017 bodde 5 kvinner i bofellesskapet). En av kvinnene flyttet til Lauras Hus i løpet av året, da hun gikk over i asylsporet.

Bofellesskapet bygger på en etablert praksis i Maritastiftelsen hvor de har frivillige ansvarspersoner som bor i tiltaket sammen med beboerne, og som bidrar til både trygghet og et stabilt miljø. Hver kvinne i bofellesskapet får en ansatt som kontaktperson, som har oppfølgingsansvar med individuelle støttesamtaler og praktisk bistand. Til sammen har tre ansvarspersoner bodd i huset i løpet av 2018, med én utflytting, slik at det i all hovedsak har vært to. I tillegg er frivillige medarbeidere tilknyttet tiltaket og bidrar på ulike arenaer. Det forventes at kvinnene følger opp aktivitetstiltak på dagtid, som skole eller arbeidspraksis. Bofellesskapet benytter seg av ulike kurs gjennom Adora-prosjektet, Oslo Voksenopplæring Rosenhof og Kristent



Interkulturelt Arbeid (KIA). De benytter Pro Sentret ved behov for helsehjelp der beboerne ikke er folkeregistrert eller har d-nummer<sup>22</sup>, og følgelig ikke har tilgang til fastlege.

I dialog med JD åpnet Marita Women i 2018 opp for at et fåtall kvinner som ikke er i refleksjonsordningen også kan benytte seg av plasser i bofellesskapet. Kriteriet er at kvinnene har et reelt ønske om å bryte med prostitusjonsmiljøet og har et planlagt arbeidstiltak (praksisplass via NAV). I praksis gjelder det kvinner som har fått oppholdstillatelse eller som har oppholdsrett som EØS-borgere. Målet er at de med trygg bolig og individuell oppfølging, skal få bistand til å bryte med prostitusjonsmiljøet og komme inn i det ordinære arbeidslivet.

#### ■ Frelsesarmeen og Safe House Filemon

[Frelsesarmeen](#) har fra 2016 fått tilskuddsmidler til et forsøksprosjekt som tilbyr **overnattingsplasser og oppfølging for menn som er mulige ofre for menneskehandel**, Safe House Filemon. Prosjektet har 7 plasser tilgjengelige for hjelpetiltak som identifiserer menn i målgruppen. Botilbudet er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD, er døgnbemannet og ligger i Oslo. Frelsesarmeens prosjekt skal evalueres for å videreutvikle målrettede bistandstiltak for menn (tiltak 4 i handlingsplanen mot menneskehandel).

4 av plassene på Filemon er rettet mot menn som er mulige ofre for tvangsarbeid eller tvangstjenester, og som har søkt eller fått innvilget refleksjonsperiode. Det tilbys motivasjons- og kartleggingssamtaler, tiltak for å styrke boevne og egenomsorg, aktivisering, og følge til offentlige kontorer og helsetjenester. Filemon tilrettelegger også for praksisplass gjennom Fretex og andre aktuelle bedrifter. 3 av plassene er for avklaringsopphold. Safe House Filemon har fra juli 2018 åpnet for å kunne ta imot menn over 18 år på kort varsel til avklaringsopphold når det foreligger indikasjoner på mulig menneskehandel.

I 2018 bodde **5 menn** som hadde fått innvilget refleksjonsperiode på Filemon. 4 av mennene kom fra østeuropeiske land (hvorav 3 fra Romania) og 1 mann fra et afrikansk land. De var i alderen 23-60 år og antatt utnyttet til arbeid. Botid var 3-6 måneder, hvor 1 fremdeles bodde i tiltaket ved utgangen av året.

I tillegg bodde **6 menn** i kortere tid på tiltaket, uten først å ha søkt om refleksjonsperiode. 4 av mennene kom fra østeuropeiske land (hvorav 3 fra Moldova) og 2 menn fra asiatiske land. Personene var blitt henvist fra andre aktører, for identifisering og avklaring av oppfølging i samarbeid med bistandsadvokat. En mann søkte asyl og flyttet ut fra Filemon etter kort tid, en ble overført til Blå Kors da saken ikke ble vurdert å gjelde menneskehandel, og tre fikk avklart sin arbeidssituasjon og fikk ny kontrakt og flyttet ut etter veiledning og hjelp i en kortere periode. En mann som ble identifisert av Frelsesarmeens korps valgte å forlate Filemon etter bare noen timer. Filemon har for øvrig hatt flere utvidede kartleggingssamtaler med personer som er meldt til dem via Frelsesarmeens lavterskeltilbud eller andre hjelpetiltak. Det ble imidlertid vurdert at det ikke var grunnlag for å gå videre med sakene i et menneskehandelsspor.

## 6.4 Andre tiltak

Vi gir nedenfor nærmere informasjon om to prosjekter for oppfølging av antatte ofre for menneskehandel, som supplerer botilbudene med tilbud om kurs, arbeidspraksis og sosiale aktiviteter. De to prosjektene er blant de største mottakerne i Oslo av slike tilskuddsmidler fra JD, se punkt 6.1.

#### ■ Adora-prosjektet

ADORA-prosjektet tilbyr yrkesopplæring og arbeidstrening for kvinner utsatt for menneskehandel, innen kosmetikk, negledesign og fotpleie. Adora er et samarbeidsprosjekt mellom ROSA-prosjektet og Tone Lise Akademiet. **18 kvinner** deltok i prosjektet i 2018, en liten økning fra 15 deltakere i 2017.

<sup>22</sup> Et d-nummer er et midlertidig identitetsnummer som kan tildeles utenlandske personer som i utgangspunktet skal oppholde seg i Norge mindre enn seks måneder.

Formålet med prosjektet er å gi kvinner utsatt for menneskehandel et meningsfullt innhold i refleksjonsperioden, et fag de kan praktisere i hjemlandet ved en eventuell retur, og en opplevelse av mestring ved personlig og faglig utvikling. Flere har for første gang bestått en skoleeksamen og fått flere diplomer som dokumentasjon på at de kan et fag. Gjennom prosjektet får kvinnene også etablert nye sosiale nettverk og utviklet språkferdigheter. Kvinnene deltar på lik linje med andre studenter og blir del av et fellesskap. Adora-prosjektet erfarer at tilhørigheten bidrar til styrket selvbilde. Det er lite frafall, og de fleste kvinnene fullfører utdannelsen.

Plassene i ADORA-prosjektet er forbeholdt kvinner som mottar bistand fra ROSA-prosjektet, og ADORA-prosjektet kommer i kontakt med kandidater gjennom ROSA. Inntak til studiene foregår ved at prosjektleder i ADORA gjennomfører et intervju med de aktuelle kandidatene, hvor kvinnenes motivasjon og kapasitet for å delta og møte til undervisningen blir vektlagt. Prosjektleder innhenter deretter innspill fra ROSA og krisesentrene hvor kvinnene bor før endelig opptak på skolen. Dette er nødvendig for å kartlegge eventuelle særskilte hensyn som må ivaretas. Kurstilbudet tilrettelegges for hver enkelt kvinne.

#### ■ Rett til å bli sett – Oslo Røde Kors

Rett til å bli sett ble etablert i 2009 for å tilby leksehjelp og sosiale aktiviteter til ofre for menneskehandel. Prosjektet har siden den tid utvidet tilbudet basert på identifiserte behov blant målgruppen. I dag er arbeidet delt inn i fire hovedaktiviteter: sosiale aktiviteter, arbeidspraksis, koordinerende individoppfølging og informasjonsarbeid. Tilbudet er åpent for alle antatte ofre i Oslo-området uavhengig av kjønn og utnyttelsesform. I 2018 hadde Rett til å bli sett **47 deltakere** tilknyttet et eller flere av sine tilbud, et antall som var tilnærmet likt som i 2017.

Prosjektet tilbyr sosiale aktiviteter, turer, kompetansehevende kurs og én-til-én koblinger. Hensikten med aktivitetstilbudet er å bidra til stabilisering og sosial rehabilitering gjennom å skape trygge møteplasser for målgruppen, mulighet til å etablere nye relasjoner og rom til å lære og utvikle seg. Aktivitetene er hovedsakelig drevet av frivillige,

hvorav mange bruker sin fagkompetanse for å kunne tilby aktiviteter og kurs til målgruppen.

Rett til å bli sett driver også et 3-måneders arbeidspraksisprogram i samarbeid med Nordic Choice Hotels. Dette tiltaket er drevet av ansatte. Gjennom arbeidspraksisprogrammet får målgruppen arbeidstrening på et hotell innen områder som kjøkken, servering, renhold eller vaktmestertjenester. Hensikten med arbeidspraksisprogrammet er å gi deltakere erfaring med ordinært arbeidsliv og en mulig inngang til videre arbeid. 5 personer var i arbeidspraksis i løpet av 2018, hvorav 4 fortsatte i arbeid etter fullført arbeidspraksis.

Prosjektet tilbyr videre koordinerende individoppfølging til antatte ofre for menneskehandel som ikke har et annet oppfølgingstilbud, hovedsakelig personer utnyttet til arbeid eller tjenester. Tilbudet består av kartlegging og identifisering, informasjon, støttesamtaler, praktisk oppfølging og koordinering med andre hjelpetilbud. I 2018 mottok 12 personer dette tilbudet, hvorav 2 søkte om refleksjon, 3 hadde søkt asyl (1 etter vitneinstruks-ordningen), 2 returnerte med IOM, 1 reiste fra Norge på egen hånd og 4 hadde andre oppholdsgrunnlag, men har tidligere hatt refleksjonsperiode.

# 7 Straffesaker

## 7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Straffeloven 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015.

Menneskehandel rammes av §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 skal anvendes der gjernings-tidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov ble den tidligere straffebestemmelsen videreført med enkelte språklige endringer. Strafferammen for menneskehandel ble skjerpet fra 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på 10 år ble videreført.

I [KOM tilstandsrapport 2017](#) redegjorde vi nærmere for tiltak i **regjeringens handlingsplan** om politiets innsats mot menneskehandel, Riksadvokatens prioriteringer av menneskehandelsfeltet, og **Stortingets føringer** for politiets arbeid, ved øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og øremerkede midler til Kripos i statsbudsjettet for 2018.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) redegjorde vi nærmere for særlige **utfordringer** i straffesaker om menneskehandel, blant annet knyttet til prioriteringer, ressurser, kompetanse, etterretning, forebygging og etterforskning.

I årets rapport redegjør vi for anmeldelser og straffesaksbehandlingen i 2018. Politidirektoratet (POD) kartlegger omfanget av anmeldelser og menneskehandelssaker under påtalebehandling basert på PODs styringsverktøy og straffesaksregister. Oversikt over anmeldte lovbrudd og politiets behandling av straffesakene er også tilgjengelig i direktoratets [Strasak-rapporter](#) som utgis hvert tertial og som årsrapport.

POD påpeker i Strasak-rapporten for 2018 at politiet har fått mer kunnskap om menneskehandel og større erkjennelse av at menneskehandel også finner sted i Norge, men at antall anmeldelser er av ulike årsaker fortsatt lavt. Svært mange av ofrene for menneskehandel tør ikke, kan ikke eller ønsker ikke å anmelde utnyttelsen. En grunn til det lave antallet anmeldelser kan også være at saker bevismessig kan henføres under andre straffebestemmelser (formidling av prostitusjon, brudd på utlendingsloven mv.) på grunn av utfordringen med å avdekke utnyttelsesaspektet.

POD viser videre til at anmeldelsestallene for menneskehandel i stor grad speiler politiets innsats på området. 5 av 12 politidistrikter hadde pr. 1. januar 2018 egen **menneskehandelsgruppe**. De resterende 7 distriktene startet i løpet av 2018 arbeidet med etablering av særskilte fagmiljøer.

**Kripos** har et nasjonalt ansvar for analyse, gir bistand til politidistriktene og er kontaktpunkt for norsk politi mot det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Kripos drifter også **politiets nasjonale kompetansegruppe** mot menneskehandel og **tipsmottaket** for menneskehandel. Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi. Hovedfokuset til kompetansegruppen i 2018 var opplæring av medarbeidere i de nye menneskehandelsgruppene. Det er gjennomført et samarbeidsmøte mellom A-krimsentrene og menneskehandelsgruppene, og et bedret samarbeid vil også kunne bidra til økte anmeldelsestall.

I en rapport fra Kripos [Menneskehandel i Norge - kriminelle aktører](#) av desember 2017 gis nærmere informasjon om situasjonen på området internasjonalt, drivkrefter som påvirker menneskehandelssituasjonen i Norge, og kriminelle aktører bak menneskehandel i Norge.

Politiets innsats mot menneskehandel i Norge er evaluert gjennom et **doktorgradsarbeid** ved forskningsavdelingen på Politihøgskolen (tiltak 14 i regjeringens handlingsplan): [Facing complexity: Police officers' reasoning and response to human trafficking](#), Bjelland, Heidi Fischer. Universitetet i Oslo, 2019. Studien undersøkte hvordan norsk politi møter fenomenet menneskehandel og hvilke utfordringer den lokale politiorganisasjonen stilles overfor i dette arbeidet. Gjennom analyser av intervjudata og av politiets egne etterforsknings- og straffesaksdata, ser studien på praksiser knyttet til identifisering, etterforskning og saksutfall i anmeldte menneskehandelssaker. I tillegg ser studien på tverretatlige og tverrfaglige samarbeid på menneskehandelsfeltet og på potensielle koordineringsutfordringer som oppstår i slike arbeid. POD skal sikre at funnene fra evalueringen gjennomgås og følges opp på adekvat måte.

## 7.2 Anmeldelser

Tabell 2–4 gir oversikt over anmeldelser etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258).<sup>23</sup>

**Tabell 2:** Anmeldelser i 2018 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform

Politidistrikt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organ- handel	Krigs- tjeneste	Tilrettelegging	Total
Oslo	6 (hvorav 2 grove)	5 (hvorav 1 grov)			-	11 (hvorav 3 grove)
Øst	2	2			1	5
Innlandet	1 (hvorav 1 grov)	-			-	1 (hvorav 1 grov)
Sør-Øst	2	2			1 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)
Agder	1	1			-	2
Sør-Vest	1	1			-	2
Vest	2	-			1 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)
Møre og Romsdal	-	-			-	-
Trøndelag	1 (hvorav 1 grov)	2			-	3 (hvorav 1 grov)
Nordland	-	1			-	1
Troms	2 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)			-	3 (hvorav 2 grove)
Finnmark	-	1			-	1
Gjerningssted i utlandet	6 (hvorav 2 grove)	2			-	8 (hvorav 2 grove)
<b>Totalsum</b>	<b>24 (hvorav 7 grove)</b>	<b>18 (hvorav 2 grove)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3 (hvorav 2 grove)</b>	<b>45 (hvorav 11 grove)</b>

Tabell 2 viser **anmeldelser i 2018** fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:

- I 2018 var det **45 anmeldelser, 11 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.**

<sup>23</sup> Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet (disse anmeldelsene er fremstilt som egen kategori i tabellene 2 og 4, men er ikke fordelt på politidistrikter). Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2019, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Det er differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabellene fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel, som er en egen statistikkgruppe i Strasak.

- Av de 45 anmeldte lovbruddene i 2018, gjaldt majoriteten utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål (53 prosent).
- Av de 11 anmeldelsene for grov menneskehandel i 2018, gjaldt 7 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 2 utnyttelse til arbeid eller tjenester, og 2 tilrettelegging for menneskehandel (i 2017 var det anmeldt 5 grove menneskehandelsaker, som alle gjaldt utnyttelse til prostitusjon).
- I 8 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet.
- Av de 8 anmeldelsene der gjerningssted var i utlandet, var 3 registrert i Oslo politidistrikt (hvorav 1 for grov menneskehandel), 2 i Vest, 2 i Sør-Vest, og 1 i Agder (for grov menneskehandel).

- Med unntak av Møre og Romsdal, har alle politidistriktene hatt anmeldte saker om menneskehandel. Oslo politidistrikt har mottatt eller initiert flest anmeldelser, 14 av 45, hvorav 4 for grov menneskehandel (tallet inkluderer anmeldelser der gjerningssted var i utlandet).

**Tabell 3:** Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2014–2018)

Årstall	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	Total
2014	36 (hvorav 3 grove)	68 (hvorav 50 grove)	1	-	-	105
2015	43 (hvorav 4 grove)	18 (hvorav 3 grove)	-	-	1	62
2016	35 (hvorav 4 grove)	8	-	-	3	46
2017	27 (hvorav 5 grove)	16	-	-	3	46
2018	24 (hvorav 7 grove)	18 (hvorav 2 grove)	-	-	3 (hvorav 2 grove)	45

**Tabell 4:** Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2014–2018)

Politidistrikt	2014	2015	2016	2017	2018
Oslo	31 (hvorav 9 grove)	27 (hvorav 3 grove)	17	14 (hvorav 2 grove)	11 (hvorav 3 grove)
Øst	2 (hvorav 2 grove)	4	2	3	5
Innlandet	1	1	3 (hvorav 3 grove)	1 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)
Sør-Øst	40 (hvorav 38 grove)	5	3	3 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)
Agder	1	2		4	2
Sør-Vest	5	4	2	3	2
Vest	11 (hvorav 3 grove)	10 (hvorav 4 grove)	1 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)
Møre og Romsdal				1	-
Trøndelag	-	1		3	3 (hvorav 1 grov)
Nordland	1		1		1
Troms	-	1	1	2	3 (hvorav 2 grove)
Finnmark	-		1		1
Gjerningssted i utlandet	13 (hvorav 1 grov)	7	15	7	8 (hvorav 2 grove)
<b>Totalsum</b>	105 (hvorav 53 grove)	62 (hvorav 7 grove)	46 (hvorav 4 grove)	46 (hvorav 5 grove)	45 (hvorav 11 grove)

Tabell 3 og 4 viser hhv. anmeldelser fordelt etter politidistrikt og anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2014-2018):

- Antall anmeldelser i 2018 er på samme nivå som 2016 og 2017, men 57 prosent lavere enn i 2014. Det høye antallet i 2014 skyldes primært avdekking av noen større sakskomplekser. I én sak hvor det var mistanke om grov utnyttelse til tvangsarbeid ble det registrert 36 fornærmede. Det generelt lave antallet anmeldelser gjør at en enkelt sak kan gjøre store utslag.

- Oversikten viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden, dog med en nedgang i femårsperioden.
- En økende andel av sakene anmeldes etter ny straffelov som trådte i kraft i 2015, hhv. 8 i 2015, 24 i 2016, 34 i 2017, og 37 i 2018.

### 7.3 Straffesaksbehandlingen

Tabell 5 viser anmeldte lovbrudd for menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258) og hovedresultatene for politiets straffesaksbehandling siste fem år (antall påtaleavgjørelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid).<sup>24</sup>

**Tabell 5:** Anmeldelser og hovedresultater for politiets straffesaksbehandling siste fem år (2013-2017)

	2014	2015	2016	2017	2018	Endring 2017-18*	Endring 2014-18*
Antall anmeldelser	105	62	46	46	45	-2,2 %	-57,1 %
Antall påtaleavgjorte saker	101	53	68	44	36	-18,2 %	-64,4 %
Antall påtaleavgjorte saker, oppklart	51	20	13	4	10	150,0 %	-80,4 %
Oppklaringsprosent	54 %	42 %	22 %	11 %	32 %	21,1	-21,4
Gj.snittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	155	338	363	235	362	126,6	206,2

\* For antall anmeldelser og påtaleavgjorte saker er det prosentvis endring, for oppklaringsprosent er det endring i prosentpoeng og for saksbehandlingstid er det endring i antall dager.

<sup>24</sup> Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasad, tabell JUS065 og JUS309. Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2019, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. POD understreker at tallene i hovedsak er basert på manuelle registreringer, og at det følgelig hefter en viss usikkerhet ved uttrekket.

I 2018 var det 36 anmeldelser om menneskehandel som ble **påtaleavgjort**. Dette kan være anmeldelser fra tidligere år og ikke nødvendigvis resultatet av de 45 anmeldelsene som ble registrert i 2018. I 7 av sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Nedenfor gis nærmere forklaring av tabellen:

- 10 av sakene er påtaleavgjort med en kode som regnes som oppklart. Tabellen viser generelt en prosentvis økning i antall oppklarte saker fra 2017. I 7 av de 10 sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning. I 2 saker ble det tatt ut tiltale etter andre bestemmelser, og 1 sak ble henlagt med kode åpenbar grunnløs.
- 26 av sakene er påtaleavgjort med en kode som regnes som ikke oppklart. De ble henlagt på grunn av bevisets stilling, mangel på bevis, eller mangel på opplysninger om gjerningsmann.

Den gjennomsnittlige **saksbehandlingstiden** fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker er for 2018 på 362 dager, en økning på 127 dager fra 2017. I den samme perioden er det registrert en noe lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ikke oppklarte saker, 308 dager.

## 7.4 Domfellelser

KOM har over flere år utarbeidet oversikt over straffesaker om menneskehandel. Etter KOMs oversikt **resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel i 2018**, begge var tingrettsdommer og ble anket (en av dommene ble rettskraftig ved lagmannsrettsdom i 2019). **I 2019 pr. 1 tertial (30. april) resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel**, 1 var lagmannsrettsdom og 1 tingrettsdom. Tingrettsdommen er anket.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt **47 fellende dommer**. 45 av dommene er rettskraftige.

- 13 av straffesakene omfatter utnyttelse av **mindreårige**.
- 36 av straffesakene gjelder utnyttelse til **prostitusjon eller andre seksuelle formål**.
- 11 av straffesakene gjelder utnyttelse til **tvangsarbeid eller tvangstjenester**.

Nærmere informasjon om **rettsavgjørelser** og en **tabell-oversikt** over straffesaker med fellende dom var tidligere integrert i KOMs tilstandsrapporter. Denne informasjonen er tatt ut av årets rapport og utviklet som et eget dokument. KOM har i 2019 utarbeidet en **oversikt over rettsavgjørelser** som er publisert på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel), se [Rettsavgjørelser om menneskehandel - oversikt fra KOM](#), oppdatert 30. april 2019. Oversikten oppdateres tertialvis.

Formålet med oversikten er å bidra til at KOMs ulike samarbeidsaktører får oversikt over relevante rettsavgjørelser på feltet. Rettsavgjørelsene gjelder straffesaker, utlendingsaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Dokumentet gir informasjon om straffebestemmelsen, en samlet oversikt over antall fellende dommer, sammendrag av dommer, og en tabelloversikt over straffesaker med fellende dom.



Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel

